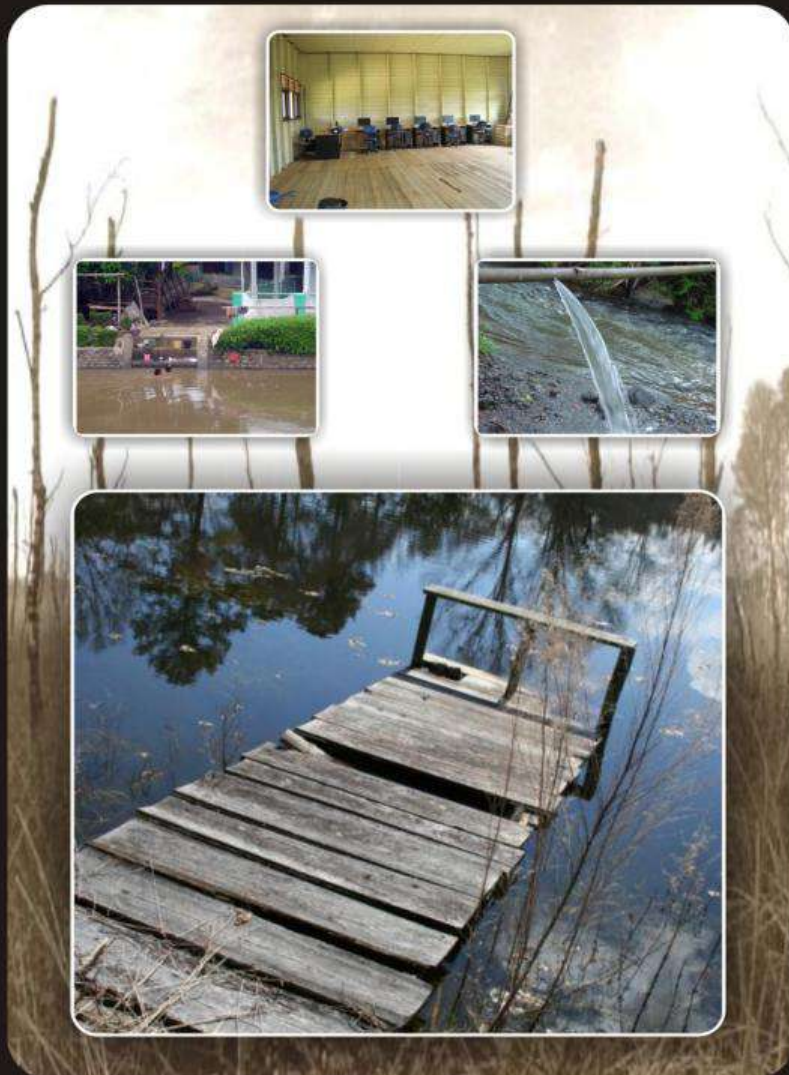


Realitas Kebijakan Publik



Dr. Kridawati Sadhana, M.S

BIODATA PENULIS

DR. Kridawati Sadhana, M.S, lahir di Mojokerto, Jawa Timur

19 Februari 1962 dari pasangan Drs. Sadhana dan Hertha Wiyarti.

Lulus S1 Adm. Negara UNIBRAW Malang 1984,

S2 Adm. Negara UGM Yogyakarta 1989

dan S3 Ilmu Ilmu Sosial Universitas Airlangga Surabaya 1997.



Sejak 1985 menjadi dosen pada FISIP serta Pasca Sarjana Universitas Merdeka Malang.

Pernah menjabat Sekretaris Jurusan Adm. Negara 1989, Ketua Jurusan Adm. Negara 1990

dan Pembantu Dekan I FISIP 1991, Ketua Program Magister Administrasi Publik, 2000-2009,

Asisten Direktur I Program Pasca Sarjana Universitas Merdeka Malang 2000-2004.

Sejak 1998 sebagai pengajar pada program Doktor (S3) dalam bidang Ilmu Sosial,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 2004,

Rektor Universitas Merdeka Malang 2007 - sekarang.

Pelatihan dan penataran yang pernah diikuti antara lain :

sebagai peserta "Short Course" di beberapa Universitas di Perth, Australia Barat

(U.W.A; Murdoc, dan Curtin University) dan Penataran Akreditasi oleh BAN Jakarta.

Conference : Network of Asia – Pasific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG)

di Kuala Lumpur Malaysia. Aktif mengikuti kegiatan seminar baik sebagai peserta maupun sebagai

pembicara dalam Seminar Otonomi Daerah dan Gender

(pengurus Kaukus Perempuan Politik Indonesia Cabang Malang);

Penyegaran Anggota Legislatif; sebagai Tim Restrukturisasi Organisasi PEMDA

Kabupaten Malang; narasumber dalam talk show di Televisi dan Radio Jawa Timur,

khususnya Malang Raya.

ISBN 979952388-5



9 789799 523884

Anggota IKAPI No. 007/JT1/00

Realitas Kebijakan Publik

REALITAS KEBIJAKAN PUBLIK

Dr. Kridawati Sadhana, M.S



Penerbit Universitas Negeri Malang (UM Press)

d/h Penerbit IKIP Malang, IKAPI No. 059/JTI/89

Jl. Semarang 5, (Jln. Gombong 1) Malang, Kode Pos 65145

Kotak Pos 13, MLG/IKIP Telepon (0341) 553959, 562391, 551312

(4 saluran) psw. 453; Faks. (0341) 566025 E-mail: penerbit@malang.ac.id

Sadhana

Realitas Kebijakan Publik—Oleh: Dr. Kridawati Sadhana, M.S—Cet. I,—
Malang: Penerbit Universitas Negeri Malang, 2011.

x, 368 hlm; 21 cm

ISBN: 979-495-954-5

- **REALITAS KEBIJAKAN PUBLIK**

Dr. Kridawati Sadhana, M.S

- Diterbitkan oleh:

PENERBIT UNIVERSITAS NEGERI MALANG (UM PRESS)

d/h Penerbit IKIP MALANG, Anggota IKAPI No. 059/JTI/89

Jl. Semarang 5, (Jln. Gombong 1) Malang, Kode Pos 65145

Kotak Pos 13, MLG/IKIP Tlp. (0341) 553959, 562391, 551312 (4 saluran) psw. 453

Faks. (0341) 566025 E-mail: penerbit@malang.ac.id

- Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari Penerbit.
-

- Cetakan I: 2011
-

KATA PENGANTAR

Administrasi publik dan kebijakan publik seringkali digunakan sebagai dua term yang saling menggantikan. Bila ditinjau dengan seksama, kedua term tersebut tidak hanya saling menggantikan tetapi lebih pada saling menunjuk. Artinya, keberadaan administrasi bisa dilihat sebagai induk dan kebijakan publik sebagai derivat. Dalam konteks ini, kita bisa melihat bahwa Kebijakan Publik menjadi salah satu konsentrasi dari Program Studi Administrasi Publik, bahkan menjadi kajian utama ilmu administrasi negara. Selain itu, kebijakan publik juga bisa dilihat sebagai produk, peran dan fungsi administrasi (administrator publik).

Negara berkewajiban menciptakan *basic social structure* (John Rawls, *A Theory of Justice*) demi menjamin kepentingan semua pihak. Artinya, negara tidak berurusan langsung dengan kesejahteraan masing-masing individu, melainkan menciptakan kebijakan publik yang memungkinkan setiap orang mendapat kesempatan yang *fair* untuk memenuhi kepentingannya. Dalam konteks ini, negara berhak menerapkan Undang - undang atau kebijakan publik yang dipandangnya bermanfaat untuk memelihara tertib sosial. Atas dasar itu, fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Tulisan ini diawali dengan pemahaman mengenai administrasi dan kebijakan publik, sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai realitas kebijakan publik, baik mengenai proses maupun dampaknya sekaligus sebagai reflek-

si atas tugas penyelenggaraan pelayanan publik. Sebab Salah satu tugas dari Administrasi Publik adalah pembuat kebijakan atau *Policy Maker* yang dikenal dengan Kebijakan Publik. Artinya para administrator ini membuat suatu kebijakan dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada di Publik (masyarakat). Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Karena itu, kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi, dan dipertanggungjawabkan kepada pemberi mandat (rakyat)

Buku ini disusun dalam suatu kerangka pikir yang simpel dengan bahasa yang sederhana sehingga dapat dibaca oleh seluruh lapisan masyarakat, khususnya yang terkait dengan tugas-tugas birokrasi, tugas-tugas pelayanan publik seperti aparatur pemerintah. Selain itu, buku ini dapat dipakai sebagai salah satu referensi dalam diskusi dan pembelajaran mengenai kebijakan publik dengan seluruh proses dan konsekuensinya..

Penulis menyadari bahwa buku ini masih terdapat kekurangan. Oleh sebab itu kami sangat berterima kasih apabila ada kritik dan saran dari para pembaca untuk penyempurnaan di masa datang.

Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi kita semua, amin!

Malang, 19 Februari 2011

Kridawati

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii

BAB I	PENDAHULUAN : ADMINISTRASI	
	PUBLIK DAN KEBIJAKAN PUBLIK	1
	1. Konsep Administrasi Publik	2
	2. Karakteristik Administrasi Negara/Publik	14
	3. Paradigma Administrasi Negara	20
	4. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik	37
	5. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik	39
 BAB II	 SEPUTAR KEBIJAKAN PUBLIK	 45
	1. Konsep Kebijakan Publik	45
	2. Tujuan, Bentuk dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik	65
	3. Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik	76
	4. Analisis Kebijakan Publik	82
	5. Birokrasi dan Pelayanan Publik	94

BAB III	PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK	101
	1. Konsep Formulasi Kebijakan Publik	102
	2. Proses Formulasi Kebijakan	108
	3. Model Perumusan Kebijakan Publik	139
BAB IV	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	169
	1. Pengantar	169
	2. Konsep Implementasi Kebijakan	173
	3. Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan	198
	4. Model Strategi Implementasi Kebijakan Publik	211
	5. Catatan Kritis	239
BAB V	EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK	243
	1. Konsep Evaluasi Kebijakan Publik	243
	2. Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik	255
	3. Teknik Evaluasi Kebijakan Publik	274
	4. Kategori dan Metode Evaluasi Kebijakan Publik	289
	5. Fungsi dan Sifat Evaluasi Kebijakan Publik	302
	6. Faktor Ekonomi Politik dari Proses Evaluasi	312
	7. Tantangan dan Hambatan Evaluasi Kebijakan Publik	316

BAB VI	EVALUASI DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK	327
	1. Realitas Kebijakan Publik	327
	2. Konsep Dampak Kebijakan Publik	330
	3. Komponen Analisis Evaluasi Dampak Kebijakan Publik	336
	4. Analisis Dampak Sosial	350
	5. Catatan Penutup	355
Daftar Pustaka		361

BAB I

PENDAHULUAN :

Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Dewasa ini, administrasi publik dan kebijakan publik seringkali digunakan sebagai dua term yang saling menggantikan. Bila ditinjau dengan seksama maka kedua term tersebut tidak hanya saling menggantikan tetapi lebih pada saling menunjuk. Artinya, keberadaan administrasi bisa dilihat sebagai induk dan kebijakan publik sebagai sub bagian. Dalam konteks ini, kita bisa melihat bahwa Kebijakan Publik menjadi salah satu konsentrasi dari Program Studi Administrasi Publik. Selain itu, kebijakan publik juga bisa dilihat sebagai produk, peran dan fungsi administrasi (administrator publik). Karena itu, bisa juga dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan kajian utama ilmu administrasi negara.

Dalam kerangka tugas fasilitasi, negara berkewajiban menciptakan *basic social structure* (John Rawls, *A Theory of Justice*) demi menjamin kepentingan semua pihak. Artinya, negara tidak berurusan langsung dengan kesejahteraan masing-masing individu, melainkan menciptakan kebijakan publik yang memungkinkan

setiap orang mendapat kesempatan yang fair untuk memenuhi kepentingannya. Dalam konteks ini, negara berhak menerapkan Undang - undang atau kebijakan publik yang dipandangnya bermanfaat untuk memelihara tertib sosial.

Karena itu, tulisan ini diawali dengan pemahaman mengenai administrasi dan kebijakan publik. Sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai realitas kebijakan publik, baik mengenai proses maupun dampaknya sekaligus sebagai refleksi atas tugas penyelenggaraan pelayanan publik. Sebab Salah satu tugas dari Administrasi Publik adalah pembuat kebijakan atau *Policy Maker* yang dikenal dengan Kebijakan Publik. Artinya para administrator ini membuat suatu kebijakan dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada di Publik (masyarakat). Administrasi publik memiliki kajian ilmu tentang Politik, Hukum, Sosial serta Manajemen.

1. Konsep Administrasi Publik

Administrasi Publik (*Public Administration*) adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal- hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan

publik, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara. J.E, Walters dalam “*Basic Administrasion*” (1959) mengatakan bahwa : *we are living in the vast administrative age of science, engineering, industry, government and democracy*”.

Ilmu administrasi telah mengalami kemajuan yang sangat pesat akhir-akhir ini, hal ini disebabkan karena semakin tingginya kesadaran manusia bahwa setiap kegiatan usaha bersama untuk mencapai tujuan baik pemerintahan, bisnis rumah sakit, militer, universitas, maupun kegiatan kemasyarakatan dan sebagainya, sangat membutuhkan “*administrasi*” untuk merealisasikan tujuan-tujuannya. Bahkan ada adagium yang perlu dipegang teguh yaitu: “Seberapa bagus organisasi melakukan kegiatan-kegiatannya memproduksi barang dan jasa pada dasarnya ditentukan oleh seberapa bagus ia diadministrasikan”. Dengan bahasa lain : “*The quality of administrasion in the face of increasing complexities, growth, dificulties, and problems determinens greatly their success*”

Untuk memahami makna term administrasi publik, ada baiknya terlebih dahulu memahami unsur kata pembentuknya.

Apakah administrasi itu? Banyak sekali pendapat para pakar tentang apa administrasi itu, seperti misalnya:

- J.m. Pfifner (1954)
“*Administration may be defined as the organization and direction of human and material resources to achieve desired ends*”
(administrasi dapat diartikan sebagai pengorganisasian dan pengerahan sumber-sumber manusia dan material untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan)
- H.A. Simon (1958)
“*Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*” (administrasi adalah merupakan aktivitas kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama).
- W.H. Newman(1963)
“*Administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal*” (Administrasi diartikan sebagai pengarahan, kepemimpinan dan pengendalian usaha sekelompok individu dalam rangka mencapai tujuan bersama)

Secara etimologis, kata *administration* dalam bahasa Inggris berasal dari kata *ad* + *ministrare* dalam bahasa Latin yang mempunyai arti “to serve” – memberikan jasa, pelayanan, bantuan,

melayani atau mengabdikan. Karakteristik utama administrasi adalah memberikan pelayanan dan pengabdian yang sebaik-baiknya kepada masyarakat (*public service*). Dapat dikatakan bahwa produk atau hasil dari administrasi publik adalah pelayanan publik/*public service*.

Dari kata Latin *administrare* kemudian dialihkan dalam bahasa Inggris to *administer* diberi arti sama dengan to *manage* , sehingga *administration* mempunyai arti yang sama dengan management yaitu : “mengelola, memimpin, atau mengarahkan semua kegiatan manusia dalam rangka mencapai tujuan bersama”, tetapi ada pula yang membedakan arti *administration* dan *management*, seperti misalnya Dalton McFarland (1959) yang mengatakan bahwa: “ *administration refers to the determination of major aims and policies, where as management refers to the carrying out operations designed to accomplish the aims and effectuate policies*”; administrasi berperan menempatkan tujuan-tujuan pokok dan kebijakan-kebijakan, sedangkan manajemen berperan melaksanakan tujuan dan kebijakan tersebut secara berhasil.

Selanjutnya di dalam Ensiklopedi Administrasi, pengertian administrasi merupakan terjemahan bahasa Inggris “*administration*” yang diuraikan sebagai berikut:

“Administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Di dalam masyarakat senantiasa terdapat kelompok orang yang hidup bersama – sama. Orang – orang itu mengadakan sesuatu usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu yang tidak akan tercapai apabila dilakukan oleh masing-masing orang sendiri...Segenap proses penyelenggaraan kerja sama itu dalam lapangan ilmu sosial disebut administrasi, yang berasal dari bahasa Latin *ad + ministrare*. Suatu kata kerja yang berarti melayani, membantu atau memenuhi. Dari kata kerja tersebut terbentuklah kata benda *administratio* dan kata sifat *administrativus*. Administrasi itu terdiri dari delapan (8) unsur, yaitu 1) pengorganisasian, 2) manajemen, 3) komunikasi, 4)kepegawaian, 5) keuangan, 6) perbekalan, 7) tata usaha, dan 8)hubungan masyarakat.” (Westra, Sutarto dan Syamsi (ed), 1981).

Kemudian kalau kata administrasi itu ditambah kata negara/ politik / publik lalu menjadi administrasi negara/ publik. Kata publik merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris “*Public*”. Dalam

Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001), publik diartikan orang banyak (umum); semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dan sebagainya. Sementara dalam Kamus Indonesia – Inggris (John M.Echols dan Hassan Saddily, 1996), kata *public* berarti (masyarakat) umum, rakyat. Contoh ; *the general public* (rakyat umum, orang banyak, masyarakat ramai); *public knowledge* (sudah diketahui umum); *public life* (di muka umum); *public utility* (keperluan umum); *public works* (pekerjaan umum); *public administration* (ilmu ketataprajaan, ilmu usaha negara, administrasi pemerintah/negara); *public servant* (pegawai pemerintahan negara).

Terminologi Administrasi Publik di Indonesia adalah terjemahan dari *public administration* yang sering juga diterjemahkan menjadi administrasi negara atau administrasi pemerintahan. Ada berbagai definisi mengenai administrasi publik, antara lain adalah :

- Dimock, Dimock, dan Koenig dalam “*Public Administration*” mengartikan administrasi publik sebagai “*The activity of the state in the exercise of political power*”
- J.M. Pfifner dan Robert V. Pesthus dalam bukunya “*Public Administration*” mengatakan: “*Public Administration is a process concered with carrying out public policies.*” Kedua definisi tersebut jelas sekali menunjukan aktivitas administrasi negara/

publik yaitu pelaksanaan kekuasaan politik atau kebijakan publik; juga menunjukkan peran khusus administrasi negara yaitu sebagai pelaksana kebijakan politik, sedang siapa yang merumuskannya bukan menjadi peran administrasi negara.

- *Dwight Waldo:*

Public Administration is the organization and management of men and materials to achieve the purposes of government (Administrasi Publik adalah organisasi dan manajemen dari orang-orang dan bahan-bahan untuk mencapai tujuan pemerintah)

- *Sharkansky :*

Administrasi Negara sebagai arena para Administrator melakukan kegiatan-kegiatan, tugas-tugas dan pekerjaan pemerintah/negara, dan sangat berkaitan erat dengan *Public Policy* atau kebijakan Pemerintah/ Negara.

- Oxford Dictionary of Sociology (2005) menjelaskan “*Public Administration is the Bureaucratic systems and procedures which serve the government and implement its policies. Hence also field of study which describes and analyses policy development and policy implementation processes.* Dengan demikian, administrator publik (birokrasi) harus mampu memahami rea-

litas-realitas sosial untuk bisa merumuskan *public interest* dan *public affairs* (lokus administrasi publik menurut Nicholas Henry) dalam bentuk kebijakan publik, kemudian bertanggung jawab dalam implementasi setiap kebijakan yang telah ditetapkan.

Pemahaman terhadap realitas sosial (isu kebijakan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat) merupakan substansi dari kebijakan publik. Para pengambil kebijakan tidak hanya berpikir sebatas formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan publik, tetapi terutama substansi kebijakan tersebut.

Definisi administrasi publik seperti tersebut di atas, banyak dipengaruhi oleh paradigma administrasi negara yang mengdiktomikan politik dengan administrasi negara, yaitu suatu aliran pemikiran teoritik yang memisahkan peran politik di satu pihak yaitu merumuskan kebijakan publik dan di pihak lain administrasi negara berperan hanya sekedar sebagai pelaksana kebijakan publik tersebut. Paradigma yang memisahkan politik dengan administrasi negara telah lama ditinggalkan, dan sebagai gantinya telah ada paradigma baru yang mengkontinuumkan (menarik hubungan yang erat dan timbal balik) antara politik dan administrasi negara. Pa-

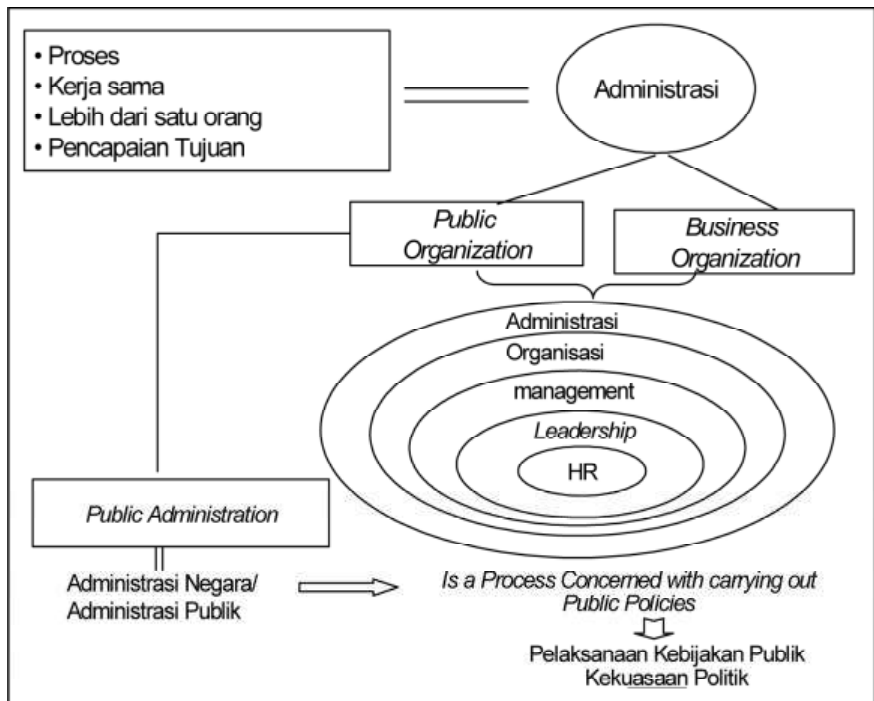
radigma baru inilah yang sekarang banyak mempengaruhi pemikiran teoritik administrasi negara/publik. Kita lihat misalnya definisi administrasi negara yang dikemukakan oleh Nigro dan Nigro berbeda sekali dengan berbagai definisi diatas.

Menurut Nigro dan Nigro dalam “*Modern Public Administration*”(1980): *Public Administration*:

1. *is cooperative group effort in public setting*
2. *covers all three branches-executive, legislative, and judicial-and their interrelationship.*
3. *has an important role in the formulation of public policy and is thus a part of the political process.*
4. *is different in significant ways from private administration*
5. *is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community.*

Dari definisi tersebut terutama pada butir 3 jelas sekali menunjukkan peran atau keterlibatan administrasi Negara dalam proses politik yaitu peran untuk merumuskan kebijakan publik. Inilah definisi administrasi negara yang kontemporer yang sesuai dengan paradigma kontinuum politik-administrasi negara. Tentu saja masih banyak lagi definisi yang sama atau mirip yang dikemukakan oleh pakar yang lain.

Pendahuluan: Administrasi Publik dan Kebijakan Publik



Berbagai uraian konsep administrasi publik baik secara etimologis, secara leksikal maupun pendapat para pakar menunjukkan unsur – unsur penting dalam apa yang disebut administrasi publik yaitu :

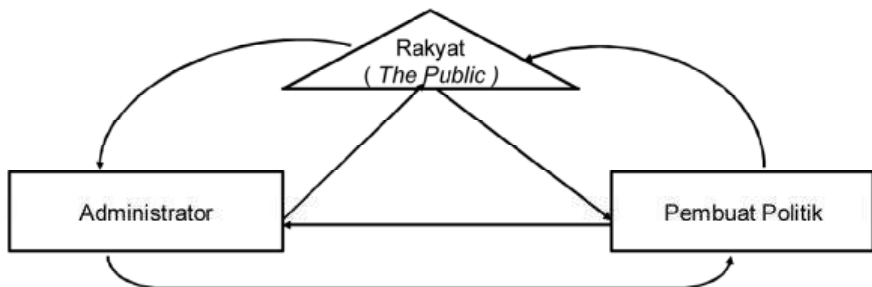
1. Peran administrasi publik adalah sebagai pelaksana kebijakan politik atau kebijakan publik , atau sebagai implementor. Dalam

tataran administrasi publik di negara kita, implementor kebijakan publik adalah birokrasi.

2. *Goal* dari administrasi publik adalah pelayanan publik (*public service*). Hal ini selaras dengan makna etimologis administrasi (*ad + ministrare*) yang artinya *to serve*. Tentu saja konsep “pelayanan atau melayani” disini tidak dipahami secara terbatas pada rutinitas aktivitas birokrasi yang seringkali dikonotasikan dengan minimnya inovasi dan kreativitas para administrator publik atau lazim disebut Pegawai Negeri Sipil. Sebab harus diingat bahwa birokrasi adalah profesional karier yang menuntut adanya sejumlah kompetensi sesuai pekerjaan dan jabatannya; sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerja yang terikat dengan peraturan, memiliki semangat pelayanan publik, pemisahan yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal.
3. Pemerintah atau eksekutif berperan dalam perumusan kebijakan publik (Ingat bahwa di dalam jajaran pemerintah ada jabatan politik (berdasarkan pemilihan atau sering juga disebut *political appointy*) dan ada jabatan karier (birokrasi, berdasarkan pengangkatan sesuai kompetensi dan penjenjangan kari-

- er). Pada tataran ini, terkandung adanya tuntutan kepada pemerintah untuk dapat memahami realitas masyarakat sehingga dapat mengartikulasikan kebutuhan dan permasalahan masyarakat dalam bentuk kebijakan publik yang populis.
4. Koordinasi dan kerja sama antara eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah penting dan signifikan dalam proses perumusan kebijakan publik untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mencapai cita – cita bersama (cita – cita negara).
 5. Adanya partisipasi seluruh komponen masyarakat dalam upaya mencapai tujuan bersama. Konsep ini dikenal (sekarang) dengan istilah *good governance* yang mengedepankan kemitraan dan kerja sama antara *state*, *civil society* dan *private sector*.

Proses Administrasi Publik



Tabel 1.1 Komponen Dalam Proses Administrasi Publik

PELAKU	PERAN
➤ Rakyat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sumber Kebutuhan, tuntutan ▪ Harus diusahakan oleh dinas Publik → berupa <i>Public Service</i> ▪ Menerima, menggunakan, menikmati dan menilai hasil kerja dinas Publik
➤ Pembuat Politik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anggota Eksekutif, Legislatif → menerima, menafsirkan kebutuhan dan tuntutan rakyat ▪ Menilai dan menimbang kepentingan yang saling bertentangan ▪ Menentukan <i>Public Polic</i>
➤ Pelaksana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terdiri dari pegawai-pegawai/pekerja yang terorganisir ▪ Menafsirkan kebijakan-kebijakan umum ▪ Merumuskan rencana-rencana, prosedur kerja untuk melaksanakan dan menjalankan Kebijakan Publik

2. Karakteristik Administrasi Negara/Publik

Administrasi negara/publik mempunyai perbedaan dan juga persamaan dengan administrasi niaga/ bisnis/swasta. Persamaan keduanya karena berbasis pada makna “administrasi” sebagaimana telah dijelaskan di muka yaitu” proses kerjasama sekelom-

pok manusia dalam rangka mencapai tujuan bersama” itu selalu ada baik pada setting organisasi publik maupun swasta. Yang membedakannya adalah : tujuannya, problemanya, lingkungannya, dasar filosofinya, dsb.

Selain itu pada perkembangan kajian yang lebih kontemporer, administrasi negara punya kaitan yang erat dengan administrasi niaga. Hal ini bisa dilihat misalnya pada pandangan David Osborne dan Ted Gaebler dalam karya monumental mereka “*Reinventing Goverment*” yang mencoba mengaitkan prinsip-prinsip atau doktrin administrasi negara dengan prinsip-prinsip ekonomi/bisnis yang terbentuk ke dalam doktrin “*entrepreneurial Goverment*” walaupun tentu saja sebagai suatu doktrin baru ada pihak-pihak yang pro dan kontra. Aras yang pro yang menghendaki adanya “*joint paradigms*” antara administrasi negara dan administrasi niaga lebih kuat daripada yang kontra. Hal ini terutama disebabkan karena arus globalisasi yang melanda dunia telah menyebabkan semakin “membaurnya” aktivitas-aktivitas yang dilakukan baik oleh administrasi negara maupun administrasi niaga. Ini merupakan tantangan baru dalam paradigma ilmu administrasi.

Karakteristik administrasi negara dan administrasi niaga dalam pandangan klasik yaitu :

1. Administrasi Negara bertujuan untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat (*service making*), sedangkan administrasi niaga bertujuan untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya (*profit making*).
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh administrasi niaga.
3. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat monopoli atau semi monopoli (*no competition*), sedangkan administrasi niaga kegiatannya lebih bersifat persaingan bebas (*free competition*)
4. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat administrasi negara lebih banyak didasarkan pada undang-undang atau peraturan yang berlaku (*legalistic approach*) sedangkan pada administrasi niaga kegiatannya lebih banyak ditentukan secara bebas oleh kebijakan /keputusan pimpinannya yang bermotif mencari keuntungan (*profit motive*).
5. Dalam memberikan pelayanan pada masyarakat administrasi negara kegiatannya tidak dikendalikan oleh harga-pasar, sedangkan administrasi niaga kegiatannya sangat dipengaruhi oleh kondisi pasar (*supply and demand principle*)

6. Administrasi negara dalam kegiatannya selalu ditujukan bagi kepentingan kesejahteraan rakyat banyak (*social welfare*), sedangkan administrasi niaga kegiatannya lebih mengarah kepada pemenuhan kepentingan ekonomi (*economic welfare*) individu atau kelompok orang tertentu
7. Pelaksanaan dan hasil pelayanan yang dilakukan administrasi negara tergantung pada penilaian oleh rakyat banyak dan meminta pertanggungjawaban publik (*public accountability*), sedangkan administrasi niaga kegiatannya tidak tergantung pada penilaian publik sehingga pelaksanaannya tidak harus bertanggung jawab pada publik.

Selain karakteristik tersebut diatas, adapula beberapa ciri-ciri lain administrasi negara yang membedakannya dengan administrasi niaga yaitu :

Setiap orang dalam menjalankan kehidupannya tidak dapat dilepaskan dari pengaruh/menghindar dari kegiatan administrasi negara.

1. Administrasi negara dapat memaksa setiap orang untuk mematuhi peraturan atau undang-undang yang berlaku

2. Kegiatan yang dilakukan oleh administrasi negara seringkali merupakan kegiatan yang harus diprioritaskan
3. Bidang cakupan dan luasnya kegiatan administrasi negara mempunyai ukuran yang tidak terbatas
4. Pimpinan puncak administrasi negara bersifat politis (pejabat-pejabat politik) yang dipilih berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku
5. Pelaksanaan kegiatan oleh administrasi negara seringkali sangat sulit diukur tingkat keberhasilannya dan effisiensinya
6. Masyarakat senantiasa mengharapkan agar administrasi negara dapat memenuhi segala macam kebutuhan mereka.

Sebagaimana telah disinggung di depan, karakteristik administrasi negara tersebut diatas sebagian sudah tidak relevan lagi karena adanya perkembangan situasi dan kondisi global (ekologi administrasi negara) yang berpengaruh besar terhadap profil dan *performance* administrasi negara. Seperti misalnya timbulnya kesadaran baru yang ingin membentuk profil dan performans administrasi negara yang lebih bernuansa ekonomis (tercapainya tujuan administrasi negara secara lebih ekonomis, efektif dan efisien) dan juga yang lebih demokratis (administrasi negara yang lebih

responsif, representatif, dan mempunyai responsibilitas publik). Semuanya ini menuntut pendekatan administrasi negara yang lebih komprehensif (poliparadigmatik).

Tabel 1.2 Karakteristik Administrasi Negara dan Administrasi Bisnis

Administrasi Negara / Publik	Indikator	Administrasi Bisnis / Niaga
Makna Administrasi	Persamaan Makna	Makna Administrasi
<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Service Making</i> 2. <i>No Competition</i> (monopoli) 3. <i>Legalistic Approach</i>: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Social Welfare</i> • <i>Public Accountability</i> 	<u>Perbedaan</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tujuan 2. Problem 3. Lingkungan 4. Filosofi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Profit Making</i> 2. <i>Free Competition</i> 3. <i>Profit Motive</i> : <ul style="list-style-type: none"> • <i>Supply and demand Principle</i> • <i>Economic Welfare</i>
Demokrasi (Responsif, Representatif, Responsibilitas publik)		Ekonomis, efektif, efisien

Pendekatan Komprehensif
(Poliparadigmatik)



NUANSA
ADMINISTRASI NEGARA

3. Paradigma Administrasi Negara

Perkembangan suatu disiplin ilmu dapat dicermati dari perkembangan paradigmanya. Paradigma adalah merupakan suatu “*mainstream*” alur pemikiran/ pandangan yang mendasar dari suatu ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan. Peran/tugas paradigma adalah : menggolongkan, merumuskan, dan menghubungkan exemplar (hasil temuan ilmu pengetahuan yang telah diterima secara umum) dengan teori-teori, metoda-metoda dan seluruh pengamatan yang terdapat dalam metoda tersebut.

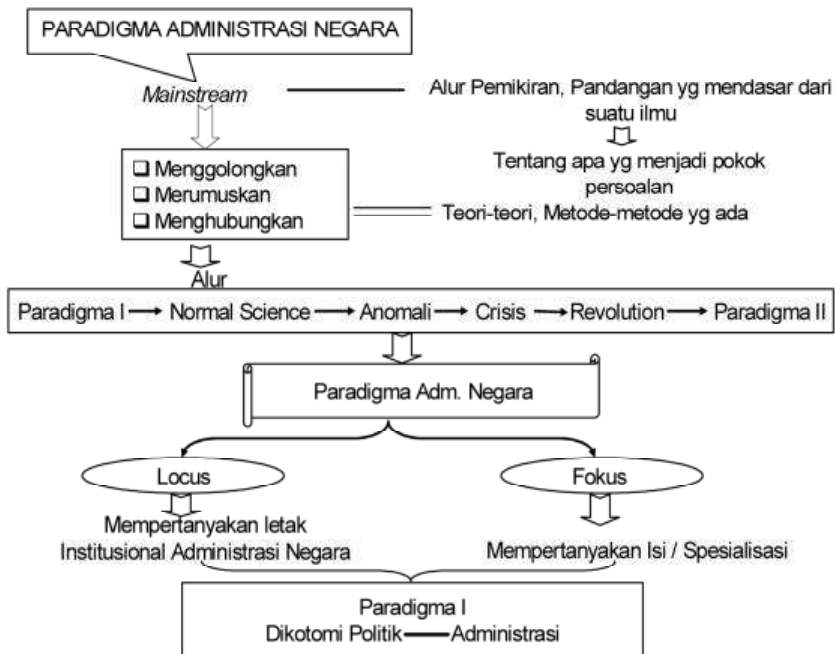
“*Paradigm is a fundamental image of the subject matter within a science*”, demikian kata para pakar. Dan Thomas Khun (1962). Sebagai orang yang tercatat pertama kali mempopulerkan istilah paradigma dalam bukunya yang terkenal “*the structure of scientific revolution*”) mengatakan bahwa “perkembangan ilmu pengetahuan tidak terjadi secara kumulatif tetapi secara revolusi”. Ia kemudian menyusun sebuah model perkembangan ilmu-pengetahuan sebagai berikut:

*Paradigm I – normal science – anomaly – Crisis – Revolution –
Paradigm II.*

Model paradigma ilmu pengetahuan Khun ini menjelaskan kepada kita bahwa suatu paradigma ilmu yang ketika awalnya telah banyak diterima kemudian akan mengalami goncangan – krisis – revolusi – dan seterusnya menghasilkan paradigma ilmu yang baru. Demikian seterusnya, seperti halnya dengan ilmu administrasi Negara.

Berikut ini akan diuraikan secara singkat perkembangan paradigma ilmu administrasi negara. Banyak sekali pakar administrasi negara yang telah menjelaskan paradigma administrasi negara yang tentu saja pandangan-pandangannya ada yang sama ada pula yang berbeda. Pada kesempatan ini akan dikemukakan pandangan Nicholas Henry mengenai paradigma administrasi negara dalam bukunya *public administration and public affairs* (1975). Menurut Henry dengan mengutip pandangan R.T. Golembiewski, administrasi Negara akan dapat dikaji dengan baik bila administrasi Negara itu dapat diketahui ciri-ciri baik “*locus*” maupun “*focus*”nya. Lokus mempertanyakan tentang dimana letak institusional dari administrasi Negara misalnya apakah di birokrasi pemerintah atau di tempat lain: sedangkan fokus mempertanyakan tentang apa/spesialisasi administrasi negara itu, misalnya apakah masih tentang prinsip-prinsip administrasi Negara atau telah berubah.

Berdasarkan kedua hal ini Henry mencoba menjelaskan paradigma administrasi negara sebagai berikut:



Paradigma pertama (I) :

Dikotomi Politik- Administrasi (1900-1926)

Pada tahun 1900, Frank J. Goodnow (penganut Wilsonian menulis buku berjudul “*politics and administration*”, menyatakan bah-

wa ada dua fungsi pemerintah yang berbeda , yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi.

Fungsi politik berkaitan dengan fungsi perumusan kebijakan–kebijakan dan pengekspresian kehendak/keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi adalah ada kaitannya dengan pelaksanaan kebijakan dan kehendak negara tersebut. Pemisahan kekuasaan tersebut menjadi basis utama pembeda keduanya, yaitu badan legislatif dibantu oleh badan yudikatif yang mampu menerjemahkan kehendak negara bertugas merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara itu badan eksekutif bertugas melaksanakan kebijakan–kebijakan tersebut secara imparsial dan apolitis.

Paradigma I ini meletakkan lokus administrasi negara/publik pada birokrasi pemerintahan, sementara itu badan legislatif dan yudikatif mempunyai tanggung jawab dan fungsi utama pada penetapan keinginan negara. Badan legislatif dan yudikatif mempunyai kedudukan yang lebih tinggi (formulasi kebijakan) dari administrasi negara (pelaksana kebijakan).

Berdasarkan perbedaan kedudukan ini, kemudian oleh para ilmuwan dikenal adanya dikotomi antara *politik* – yang berperan merumuskan kebijakan dan administrasi – yang berperan melaksanakan kebijakan. Paradigma I ini lebih banyak menekankan pada

aspek lokus administrasi negara sementara fokusnya masih belum begitu mapan dan transparan. Sebagai contoh pada beberapa universitas di Amerika ketika itu pada sektor Ilmu Administrasi Negara diajarkan matakuliah : Teori Organisasi, Administrasi Keuangan, Administrasi Personalia, dan sebagainya; sedangkan pada sektor ilmu politik diajarkan materi-materi : Pemerintahan, Perilaku Pembuatan Undang-Undang, Politik Lokal, Proses Legislatif, Ilmu perbandingan Politik, Hubungan Internasional. Hal ini menunjukkan bahwa posisinya sebagai ilmu yang mandiri masih belum tampak.

Paradigma Kedua (2) : Prinsip – prinsip Administrasi (1927 – 1937)

Paradigma kedua ini lebih menekankan pada fokus administrasi negara daripada lokusnya. W.F. Willoughby dalam bukunya *Principle of Public Administration* menyatakan adanya prinsip-prinsip administrasi dalam setiap jenis organisasi apapun, aspek *lokus*nya bisa dikatakan bersifat *ubikitos* (ada dimana –mana), karena menurut penganjur paradigma kedua ini sekali prinsip tetap akan menjadi prinsip dan sekali administrasi tetap administrasi. Secara kenyataan, prinsip-prinsip administrasi itu terdapat baik

pada organisasi bisnis maupun pemerintahan dengan tanpa memandang aspek budaya, lingkungan, tujuan ataupun jenis organisasinya dan oleh karenanya dapat diterapkan secara berhasil dimana-mana.

Paradigma kedua ini boleh dikatakan merupakan administrasi negara dengan aras manajemen, karena memang fokusnya adalah *prinsip – prinsip manajemen*. Misalnya kita bisa melihat pandangan L.H. Gullick dan L.Urwick dalam *report paper*-nya pada Komisi Presiden Amerika tentang Ilmu Administrasi tahun 1937 yang berjudul *Papers on Science of Administration* mengemukakan adanya tujuh (7) prinsip administrasi (yang juga identik dengan prinsip manajemen) yang dikenal dengan akronim POSDCORB yaitu singkatan dari : *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*.

Menurut pandangan Willoughby, Merriam dan Litchfield, administrasi negara yang berkembang saat paradigma kedua ini telah mampu berdiri sebagai ilmu yang mandiri karena telah memiliki prinsip-prinsip yang bersifat universal. Tetapi kemudian datanglah periode tantangan (1938 – 1947) yang mencoba menampik pandangan-pandangan baik pada paradigma 1 maupun paradigma

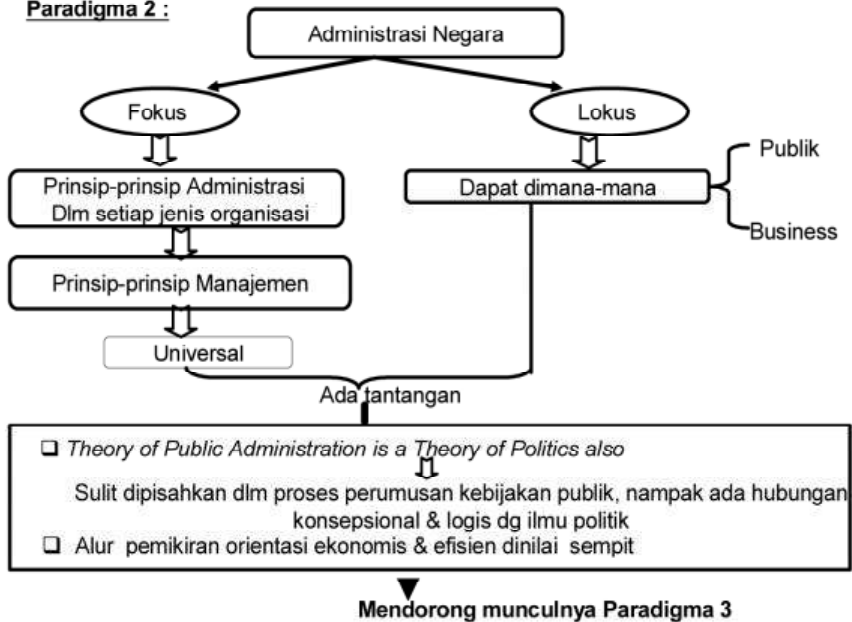
2. Asumsi–asumsi paradigmatik tentang dikotomi politik – administrasi, banyak ditolak.

Para pakar seperti misalnya Herbert Simon dan Robert Dahl menolak faham bahwa administrasi itu mempunyai prinsip-prinsip yang bersifat universal, hampa nilai, imparial dan apolitis. Bahkan John McGaus (1950) menyatakan bahwa “*A theory of public administration is a theory of politics also*”.

Sulit kiranya memisahkan administrasi dengan politik. Menurut Simon dalam proses perumusan kebijakan publik nampak sekali adanya hubungan konsep-sional yang logis antara administrasi Negara dengan ilmu politik. Dan Dwight Waldo dalam bukunya *The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration* juga tidak sependapat dengan asumsi yang menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi itu tidak berubah (berarti pula tidak universal), nilai-nilai ekonomis dan efisiensi yang mendominasi alur pemikiran ini dinilai terlalu sempit. Kelemahan-kelemahan tersebut mendorong munculnya paradigma ketiga (3).

Pendahuluan: Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Paradigma 2 :



Paradigma ketiga (3) : Administrasi Sebagai Ilmu Politik (1950 – 1970)

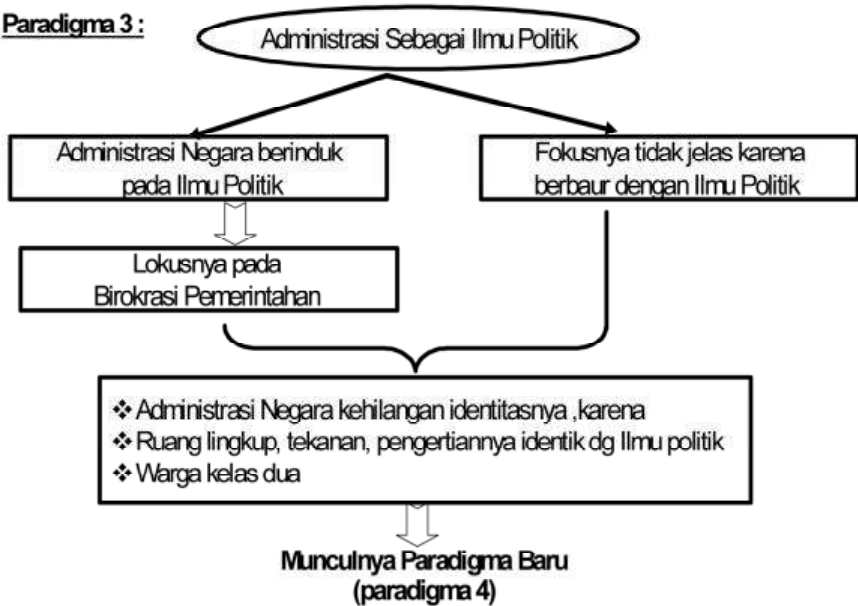
Kritik pada paradigma 1 dan 2 telah memaksa administrasi Negara kembali ke induk disiplinnya yaitu ilmu politik dengan *lokus*

pada birokrasi pemerintahan tetapi *fokusnya* kurang begitu jelas karena berbaur dengan ilmu politik.

Pada periode paradigma ketiga (3) inilah merupakan suatu upaya untuk merajut kembali hubungan konsepsional antara administrasi Negara dengan ilmu politik. Tetapi sayangnya pengertian administrasi Negara telah kehilangan identitasnya yang utama karena ruang lingkup, tekanan, dan pengertiannya identik dengan ilmu politik. Usaha keras dan lama untuk mempunyai jati-diri sebagai suatu bidang studi tersendiri seolah-olah hilang begitu saja. Tetapi kemudian mulai tahun 1962-1967 para ahli ilmu politik kurang tertarik minatnya pada administrasi negara sehingga terasa administrasi negara mulai kehilangan lagi hubungannya dengan ilmu politik .

Karena teralienasi dari induk disiplin ilmu politik maka administrasi negara merasa menjadi *warga negara kelas dua*. Namun demikian, ada perkembangan menarik pada periode tahun 1956 – 1970 yaitu upaya administrasi negara untuk mencari dan menemukan jati-dirinya lagi.

Paradigma 3 :



**Paradigma 4 : Administrasi Negara sebagai ilmu administrasi
(1956-1970)**

Karena merasa diperlakukan sebagai warga negara kelas II dalam ilmu politik maka para sarjana ilmu administrasi negara mulai mencari alternatif yang lain yaitu ilmu administrasi. Tetapi sayangnya baik dalam ilmu politik maupun ilmu administrasi, administrasi negara telah kehilangan identitas dan spesifikasinya.

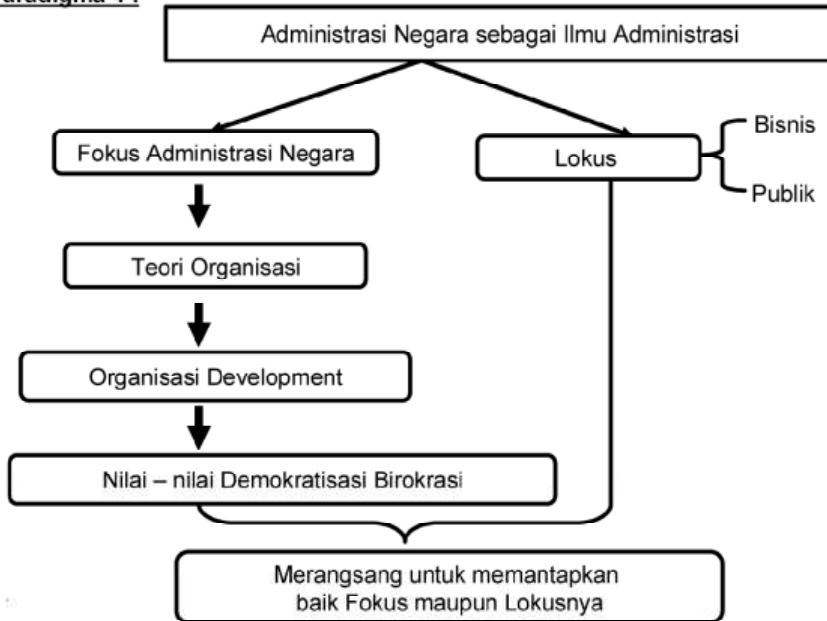
Ilmu administrasi merupakan studi gabungan antara teori organisasi dan ilmu manajemen; Teori organisasi dengan memperoleh bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi niaga, administrasi negara, dan sosiologi mempelajari dan berusaha memahami tingkah laku organisasi ; sedangkan ilmu manajemen mempercayakan bantuan pada statistik, komputer, analisa sistem, ekonomi, dan sebagainya.

Sebagaimana pada paradigma 2, ilmu administrasi lebih banyak menengahkan *focus*-nya dari pada *locus*-nya, dan administrasi tetap administrasi dimanapun berada, demikian pula prinsip-prinsip administrasi tersebut. Kemudian berbagai usaha dilakukan untuk menemukan berbagai alternatif bagi paradigma administrasi negara. Adanya pengaruh yang besar dari administrasi bisnis telah mempercepat usaha pencaharian alternatif ini. Terbitnya jurnal *administrative science Quarterly* pada tahun 1956 telah menjadi ajang bagi pengenalan konsep-konsep paradigma ke-4 ini. Para ahli administrasi negara seperti Keith M.Henderson misalnya pada pertengahan tahun 1960an menyatakan bahwa teori organisasi seharusnya telah menjadi *focus* paradigma administrasi negara.

Pada tahun 1960an telah berkembang pula dengan pesat “*organization development*” sebagai suatu spesialisasi baru dalam ilmu administrasi yang juga menarik perhatian yang besar dari kalangan sarjana administrasi negara. Hal ini menarik karena “pengembangan organisasi” sebagai spesialisasi baru berbasis pada ilmu jiwa sosial dan memuat nilai-nilai demokratisasi birokrasi baik pada organisasi publik maupun bisnis/swasta. Sekaligus ini dipandang oleh para ahli administrasi Negara muda sebagai bidang penelitian yang menjanjikan dalam kerangka ilmu administrasi. Universitas Yale di AS, merupakan salah satu institusi yang getol mengembangkan konsep-konsep “pengembangan organisasi” dalam administrasi negara. Tetapi kemudian muncul masalah baru yaitu tentang garis yang memisahkan antara administrasi negara dan administrasi bisnis. Disamping itu pengertian “*public*” dalam “*public administration*” diperdebatkan ramai sekali.

Dengan adanya masalah-masalah tersebut di atas maka paradigma 4 ini masih belum bisa dipecahkan masalah *locus* administrasi negara, sehingga administrasi negara perlu mencari paradigma baru yang dapat menemukan baik *locus* maupun *focus*-nya.

Paradigma 4 :



Paradigma Kelima (5) : Administrasi negara sebagai administrasi negara (1970.....?)

Pada tahun 1947, Herbert A. Simon sebagai sarjana yang getol menyarankan perlunya hubungan konsepsional yang logis antara administrasi negara dan politik (reaksi adanya dikotomi politik -

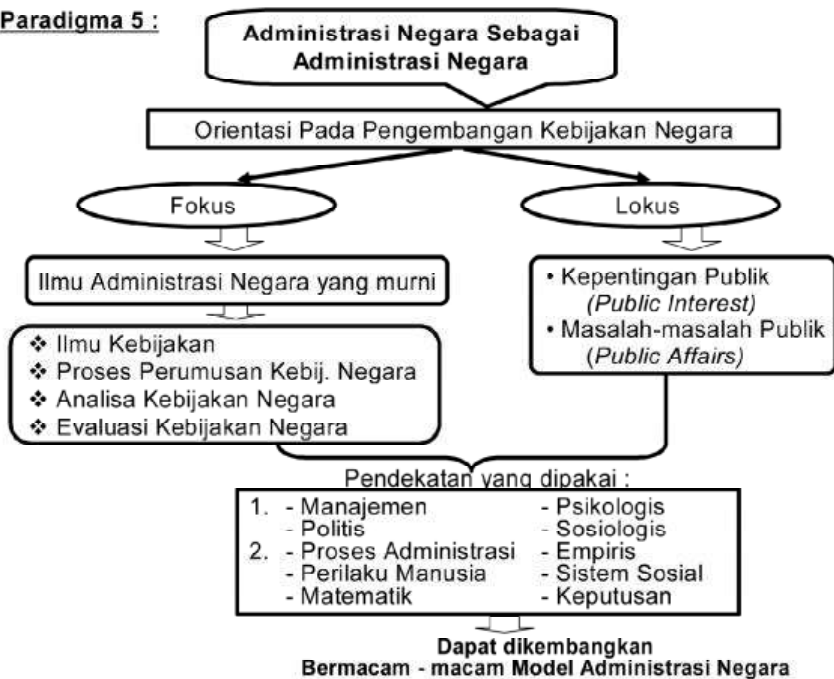
administrasi); juga menyarankan adanya sarjana administrasi negara yang berorientasi pada pengembangan ilmu administrasi murni dan yang berorientasi pada pengembangan kebijakan negara.

Fokus administrasi negara dalam bentuk “*ilmu administrasi negara yang murni*” yang masih harus diketemukan atau terus diupayakan. Lebih-lebih lagi didorong semakin mantapnya pengembangan teori organisasi (yang pada paradigma sebelumnya telah menjadi *fokus* administrasi negara) dan adanya perkembangan baru dalam teknik-teknik terapan pada ilmu manajemen. perkembangan tersebut telah semakin mendekatkan hubungan administratif antara organisasi publik dan bisnis dan hubungan antar teknologi dan sosial hal ini telah memperkuat perkembangan administrasi negara, tetapi kemudian posisi lokus administrasi negara agak “tergoyahkan” karena negara-negara maju telah berkembang, spesialisasi baru yaitu “*cooperative public administration*”, suatu kajian perbandingan administrasi negara di negara-negara sedang berkembang.

Selain itu para sarjana administrasi negara semakin banyak terlibat dalam bidang-bidang ilmu kebijakan, ekonomi politik, proses perumusan kebijakan negara, analisis kebijakan negara, evaluasi kebijakan negara, dsb. Hal yang terakhir ini dapat dilihat se-

bagai sejarah yang mempertemukan lokus dan fokus administrasi negara. Dan Nicholas Henry dengan tegas menyatakan bahwa fokus administrasi negara adalah *teori organisasi dan ilmu manajemen* dan lokusnya adalah *kepentingan publik dan masalah-masalah publik*.

Paradigma 5 :



Perkembangan paradigma administrasi negara tersebut diatas bukanlah satu-satunya yang kita kenali, ada beberapa pendapat lain, yaitu: J.Davis menjelaskan paradigma/model/pendekatan administrasi negara yang terbagi ke dalam 4 pendekatan yaitu : Pendekatan Manajerial, Psikologis, Politis, dan Sosiologis;

C.L Sharma membaginya menjadi : pendekatan proses administrasi, empiris, perilaku manusia, sistem sosial, matematik, dan teori keputusan; G.H.Frederickson membagi model administrasi negara ke dalam 5 model yaitu : model birokrasi klasik, neobirokrasi, institusi, hubungan manusia dan pilihan publik. Kemudian J.C.Beuchner membagi pendekatan administrasi negara menjadi 4 yaitu : pendekatan tradisional, behavioral, desisional dan ekologis. Dan tentu saja masih banyak pakar administrasi negara yang lain yang mempunyai pandangan yang sama atau berbeda dengan pandangan di atas, seperti ada yang memasukan pendekatan komparatif dan pendekatan administrasi pembangunan dalam paradigma administrasi negara. Paradigma administrasi negara itu tidak pernah konklusif untuk menemukan yang baru.

Sebelumnya telah dikemukakan bahwa administrasi publik memiliki kajian ilmu tentang Politik, Hukum, Sosial serta Manajemen. Bahkan secara substantif dan taksonomis, administrasi publik sebagai ilmu mempunyai hubungan yang saling melengkapi dengan

disiplin ilmu pengetahuan lainnya, seperti ilmu teknik, statistik dan matematika, ilmu hukum, ilmu ekonomi, ilmu politik, ilmu sosial, antropologi, ilmu sejarah, psikologi, ethnologi. Buku ini tidak menjelaskan semua hubungan keilmuan tersebut, tetapi hanya memberikan beberapa contoh saja.

Ilmu Administrasi mempunyai hubungan yang erat dengan Ilmu Sosial yang mempelajari sistem kemasyarakatan, pola interaksi sosial, status sosial, stratifikasi sosial dan perubahan sosial. Kontribusi ilmu sosial dalam pengembangan teori administrasi, antara lain adalah kajian dan penelitian tentang perilaku kelompok dalam organisasi, konsep-konsep dinamika kelompok dalam organisasi, teori organisasi, birokrasi, wewenang, komunikasi, kekuasaan dan konflik (dinamika dan solusinya). Dewasa ini, kajian kebijakan publik merupakan salah satu konsentrasi dalam program doktor ilmu sosial.

Hubungan ilmu administrasi dengan Antropologi. Kajian tentang manusia baik sosial, fisik maupun budaya memberikan sumbangan nyata dalam administrasi. Perbedaan-perbedaan yang ada dalam bangsa-bangsa atau hubungan antar bangsa. Baik sikap, penilaian, dan norma-norma yang dianut dalam penerimaan perilaku adalah sangat penting dalam administrasi. Hubungan antara

kedua ilmu ini terlihat dari persamaan objek yang dipelajari, yaitu manusia, hanya metode atau pendekatannya yang berbeda.

Hubungan ilmu Administrasi dengan Ethnologi. Ilmu ini mempelajari sifat, kebudayaan dan adat-istiadat atau suatu bangsa. Pemahaman tentang hal ini akan sangat bermanfaat bagi ilmu administrasi terutama dalam kaitannya dengan administrasi regional atau administrasi internasional. Melalui ethnologi para pemimpin negara atau para pemimpin perusahaan akan mengetahui sifat-sifat kepribadian, kelemahan-kelemahan dan sikap suatu bangsa sehingga dalam berhubungan baik kenegaraan maupun hubungan bisnis dapat berjalan dengan baik. Mengkaitkan ethnologi dengan administrasi dalam penelitian akan sangat membantu dalam pengembangan ilmu administrasi.

4. Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Berbicara Ilmu Administrasi Negara tidak pernah lepas dari pembicaraan tentang Kebijakan Publik. Ini memang dikarenakan Kebijakan Publik merupakan kajian utama dari Ilmu Administrasi Negara. Nicholas Henry, menyatakan bahwa *“for the latter part of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this country is going”*. Berdasarkan pernyataan Henry ini sangat

jelas bahwa ia termasuk sarjana administrasi negara yang menolak mazhab dikotomi politik-administrasi yang mencoba memisahkan dengan tegas peran utama birokrasi pemerintah antara peran perumusan kebijakan dengan peran pelaksanaan kebijakan. Pandangan tradisional yang memisahkan peran politik dan administrasi sudah lama ditinggalkan orang. Mazhab kontinum politik-administrasi memandang peran administrasi publik dalam merumuskan kebijakan adalah sama pentingnya dengan peran pelaksanaan kebijakan. Antara politik dan administrasi walau bisa dibedakan tetapi sangat sulit dipisahkan karena keduanya bersifat saling mempengaruhi (*interinfluence*).

Dewasa ini arah kebijakan administrasi publik lebih banyak didominasi oleh kajian-kajian proses dan analisis kebijakan publik utamanya pada tiga pilar utama yaitu: *policy formulation-policy implementation - policy evaluation*.

Apakah Kebijakan Publik (*public policy*) itu? Duncan McRae, Jr. dan James A. Wilde dalam bukunya *Policy Analysis for Public Decisions* (1979) memberikan definisi *policy* and *public policy* sebagai berikut : “A chosen course of action significantly affecting large numbers of people is a policy. If chosen by government, it is a public policy”. Sedangkan menurut Thomas R.Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* mengartikan kebijakan publik sebagai

: “*The authoritative allocation of values for the whole society*”. Dari kedua pendapat tersebut, tampak bahwa pendapat yang pertama lebih menekankan pada aspek “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berpengaruh terhadap sejumlah besar orang”, sedangkan pendapat yang kedua menunjukkan wujud tindakan itu berupa “pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif” oleh pemerintah kepada seluruh lapisan masyarakat. (dibahas lebih lanjut pada bab II tentang Kebijakan Publik).

5. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Secara teoritik telah terjadi pergeseran paradigma administrasi publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik yang baru (*new public management*), menuju model pelayanan publik baru (*new public service*).

Sedikit kilas balik kepada dinamika perkembangan administrasi publik tersebut di atas;

Pertama, administrasi publik ortodok (lama); tokoh-tokoh yang ada dalam fase ini antara lain Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Luther Gullick dan Herbert Simon. Konsepnyanya adalah administrasi publik netral dari nilai-nilai. Pandangan ini dalam banyak hal sangat terkait dengan model normatif yang menunjuk pada apa

yang seharusnya dilakukan seorang administrator dalam merumuskan kebijakan publik. Dalam hal ini, kebijakan publik dipahami sebagai proses politik yang harus mempertimbangkan persoalan efisiensi (yang dilawankan dengan sifat responsifitas proses kebijakan/politik). Hal ini merupakan kriteria utama dalam menilai suatu kerja administratif. Ciri lainnya adalah desain publiknya bersifat system tertutup (*closed system*) dengan menyandarkan pada kontrol tunggal eksekutif sebagai otoritas tertinggi yang beroperasi secara *top-down*. Bila ditinjau dari model perumusan kebijakan public, maka landasan teoritis utama yang digunakan oleh penganut aliran Administrasi Publik Lama adalah teori pilihan rasional (*rational choice theory*).

Kemudian, model normatif dianggap sebagai sebuah model yang tertutup, tidak bisa terus dipertahankan. Para ahli teori dan praktisi, seperti Marshall Dimock, Robert Dahl, dan –yang termasyhur– Dwight Waldo, menganggap model normatif tidak memberikan ruang gerak yang luas bagi adanya keterbukaan, tidak adanya partisipasi publik oleh karena modelnya yang sangat sentralistik, yang terpusat pada satu otoritas dan bersifat *top-down*. Namun pemikiran Dimock, dkk belum menemukan model yang bisa menggantikan secara ajeg model normatif, sehingga secara umum mereka juga tetap patuh pada model normatif.

Kedua, pada perkembangan selanjutnya muncul model alternatif terhadap birokrasi tradisional dengan memasukkan unsur-unsur bisnis yang sifatnya privat untuk urusan-urusan yang sifatnya publik, yang kemudian dikenal dengan aliran Manajemen Publik Baru (*New Public Management*). Salah satu tokoh yang terkenal dari aliran ini adalah Tedd Gaebler dan David Osborne dengan karya monumentalnya, yaitu *Reinventing Government*. Model ini menawarkan mekanisme pasar atau ekonomi sebagai alternative “terbaik” dalam mendesain kebijakan publik. Desain kebijakan publik mengacu pada teori pilihan publik (*public choice theory*), teori agency (*agency theory*), yang secara umum berpusat pada model ekonomi.

Ketiga, alternatif terbaru yang sampai saat ini terus dibahas, yaitu Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*). Ada empat wacana kontemporer yang menjadi fokus dari aliran ini, yaitu: (1) teori tentang kewarganegaraan demokratis, (2) model-model komunitas dan masyarakat sipil, (3) humanisme organisasi, dan (4) administrasi publik postmodern. Pelayanan Publik Baru dipahami sebagai alur dari wacana (kebijakan) postmodern. Inti dari kebijakan postmodern terletak pada spirit utama dalam filsafat administrasi publik, bahwa yang paling penting dalam setiap proses politik (kebijakan) adalah bagaimana kebijakan tersebut efektif dan partisipatif.

patif. Dalam melihat kehidupan sosial, kebijakan postmodern memandang, baik fakta ataupun nilai sangat sulit untuk dipisahkan, alih-alih, dalam banyak kasus, persoalan nilai ternyata lebih berharga ketimbang fakta-fakta dalam memahami tindakan manusia. *“... postmodern public administration theorist have a central commitment to the idea of “discourse”, the notion that public problems are more likely resolved through discourse than through “objective” measurement or rational analysis”* (Mc Swite 1997, 377).

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional dan kepentingan masyarakat.

Tabel-1.3 Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

ASPEK	OLD PUBLIC ADMINIS-TRATION	NEW PUBLIC ADMINIS-TRATION	NEW PUBLIC SERVICE
Dasar Teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik = sesuatu yang didefinisikan secara politis , tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi harus bertanggungjawab	Klien (<i>clients</i>) dan pemilih	Pelanggan (<i>Customer</i>)	Warga Negara (<i>citizens</i>)
Peran pemerintah	Pengayuh (<i>Rowing</i>)	Mengarahkan (<i>Steering</i>)	Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara/ kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan (<i>customers</i>)	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik yang harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung pengertian bahwa karakter dan nilai yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat (Dwiyanto, 2006: 145).

Disamping itu pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan secara sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primodial.

BAB II

SEPUTAR KEBIJAKAN PUBLIK

Pembahasan mengenai kebijakan publik pada bab ini disajikan dibawah judul *seputar kebijakan publik*. Alasannya adalah: *pertama*, saya ingin mengajak pembaca untuk mencermati konsep kebijakan publik secara eksperiensial sehingga tidak terlalu terpasung dalam kerangka telaahan teoretis yang dogmatis. *Kedua*, setiap individu adalah aktor kebijakan publik dengan peran dan fungsi yang berbeda, pada lokus dan *timing* yang mungkin tidak sama tetapi selalu dihadapkan pada pilihan-pilihan yang harus ditentukan jawaban atau keputusannya. Ini merupakan keniscayaan dalam dinamika hidup manusia. Karena itu, saya berharap bahwa tulisan ini dapat membawa setiap pembaca pada suatu monolog dengan berbagai pengalaman diri individu untuk melihat realitas kebijakan publik di sekitar kita.

1. Konsep Kebijakan Publik

Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang mempunyai kekuasaan

tertinggi dalam negara, rakyat yang menentukan kehendak negara dan rakyat pula menentukan bagaimana berbuatya. Dengan itu arah *Political will* dari pemerintah ditujukan pada *Public interest* bukan *Vested interest*. Pemerintah adalah pemegang mandat dari rakyat untuk memenuhi seluruh kebutuhan dan aspirasi rakyat. Pemerintah dituntut bersikap proaktif dalam mengenali masalah publik dan sedini mungkin melakukan antisipasi masalah yang berkembang di masyarakat, tahu kapan, seberapa jauh dan tindakan apa yang perlu diambil untuk mengatasi masalah publik.

Kebijakan publik adalah salah-satu kajian dari Ilmu Administrasi Publik yang banyak dipelajari oleh ahli serta ilmuwan Administrasi Publik. Ada juga yang mengatakan bahwa *Public Policy* menjadi dimensi awal dalam perhatian administrasi negara, sehingga dapat menentukan arah umum untuk mengatasi isu – isu masyarakat yang dapat dipakai untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi. Walaupun disadari bahwa masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat jika diangkat ke pentas politik akan merupakan masalah yang harus dipecahkan oleh pemerintah yang seringkali pelik dan fundamental sehingga prosesnya panjang dan lama. Hal inilah yang menye-

babkan proses pembuatan kebijakan/proses *public policy* tidak mudah. Untuk itu perlu ada rasa tanggung jawab yang tinggi dan kemauan yang keras untuk mengambil inisiatif dan resiko, karena banyak kepentingan yang berbeda-beda. Misalnya :

- dari masyarakat Kelompok
- dari masyarakat Suku
- dari masyarakat Bangsa
- dari masyarakat Internasional

Dengan demikian, proses pengambilan kebijakan publik menjadi semakin kompleks. Jadi proses *Public Policy* berhubungan dengan Lembaga Elit dan pengikut-pengikutnya yang berbeda- beda sehingga menimbulkan sikap pro dan kontra.

Orang pertama yang menggambarkan *Idea Public Policy* adalah John Dewey "*Logic : The Theory of Inquiry*" yang perhatiannya pada sifat eksperimen dari cara mengukur kebijakan :

- Bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif-alternatif
- Bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat

Pemikiran Dewey diteruskan oleh Harold Laswell, seorang Eksperimentalis Ilmu Politik yang pertamakali membuat ide bahwa *policy* sebagai suatu disiplin yang tidak terpisahkan dari disiplin-disiplin lainnya. Menurut Laswell, *Public Policy* merupakan studi tentang proses pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi yang tersedia dan bergayutan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu. Karena itu, semakin kompleks masalah-masalah kebijakan publik maka semakin bertambah jumlah spesialis yang berorientasi pada *policy* baik di Pemerintah maupun swasta untuk menjembatani kesenjangan antara *Policy Scientist* dan *Policy Makers*. Walaupun dalam prakteknya di Indonesia, jarang sekali melibatkan ahli yang murni berbasis ilmu kebijakan publik, sebab kebijakan publik lebih condong dipahami sebagai *hukum* sehingga yang terlibat dalam pembuatan kebijakan publik adalah ahli (konsultan) hukum tata negara dan ahli/bidang keilmuan sesuai bidang kebijakan yang dibahas. Konsekuensinya adalah pembahasan lebih menitikberatkan pada pertanyaan mengenai *content* kebijakan (apa yang menjadi kebijakan) daripada *process* (bagaimana merumuskan kebijakan sesuai dengan tahapan seharusnya, terutama mencari – menemukan dan memunculkan masalah publik). Apa itu salah ? Tidak juga, tetapi kebijakan publik tidak cukup hanya dipahami sebagai hukum saja.

Konsekuensi dari proses pembuatan kebijakan seperti itu yaitu tidak jarang bahwa kebijakan yang diambil adalah berdasarkan kepentingan Negara/ pemerintah *bukan* berdasarkan kepentingan rakyat, tetapi dianggarkan *untuk* rakyat.

Berikut beberapa pengertian dasar kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli.

Leonard D.White (Soenarko, 2004) mengatakan bahwa Administrasi itu tidak terlepas dari Politik dengan mengatakan : “*Administration is inevitable buond up with Policy, and through Policy with Politics*” (tidaklah dapat dihindarkan bahwa Administrasi itu akan terikat pada kebijakan dan melalui kebijakan itu terikat pula pada Politik). Sehingga *Public Policy* merupakan hasil dari kegiatan Politik. Sedangkan untuk merealisasi *Public Policy* tersebut diperlukan kegiatan Administrasi, dalam hal ini Administrasi Negara.

Di negara kita istilah *Public Policy* masih belum mendapatkan terjemahan yang pasti. Kebijakan menunjukkan adanya kemampuan atau kualitas yang dimiliki seseorang dalam keadaan yang *learned, product, dan experienced*. (Wojowasito, 1991 : 110).

Kebijakan Pemerintah berarti keterampilan Pemerintah untuk mengerjakan tugas dan tanggungjawabnya. John Lock (dalam Soenarko, 2000 : 38) membeberkan bahwa *Public Policy* merupakan

suatu proses dan tidak sekedar sebagai suatu system, dan apabila perlu dapat dipaksakan berlakunya, karena memang ada unsur kekuasaan pada pemerintah, sebagai pelaku dan penggerak serta pelaksana kebijakan sehingga tercapai dan terwujud tujuan beserta keputusan-keputusan lainnya dalam kebijakan tersebut sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Sedangkan Charles O.Jones mengemukakan bahwa : “*Policy is a course of action intended to accomplish some and*” (1977 : 44). Jika di terjemahkan sebagai berikut : Kebijakan adalah suatu arah kegiatan yang tertuju kepada tercapainya beberapa tujuan.

Dari definisi-definisi tersebut, kita mendapatkan pengetahuan pokok dalam memberi makna dan menangkap hakikat Kebijakan Publik, yaitu suatu keputusan yang dilaksanakan oleh Pejabat Pemerintah yang berwenang untuk kepentingan rakyat (*Public Interest*). Kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat. Untuk menanggapi kepentingan rakyat/masyarakat yang dalam kondisi dan situasi tertentu nampak sebagai masalah (problem) yang kemudian merupakan “*Public Issue*”, maka Kebijakan Publik sebagai suatu keputusan haruslah ditetapkan tepat pada waktunya, tidak boleh tergesa-gesa namun juga tidak boleh ditetapkan secara terlambat.

Pembahasan tentang ilmu pemerintahan tidak terlepas dari fenomena pokok bahasan bidang kebijakan yang banyak ragam dan macamnya. Aneka ragam kebijakan dimaksud meliputi kebijakan pemerintah, kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, serta kebijakan publik. Kebijakan itu terlahir dari beberapa aspek dan unsur yang ada di dalamnya meliputi:

- unsur adanya serangkaian tindakan.
- dilakukan seseorang atau sekelompok orang.
- adanya pemecahan masalah.
- adanya tujuan tertentu.

Kebijakan pemerintah adalah kebijakan yang dibuat pemerintah yang mempunyai kekuatan hukum mengikat aparatur pemerintah dan masyarakat dalam rangka melaksanakan tugas umum pemerintah, pembangunan, dan kemasyarakatan guna mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu atau dalam rangka melaksanakan produk-produk keputusan atau peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dan lazimnya dituangkan dalam bentuk keputusan formal.

Menurut Thomas R. Dye (1998:2): “Public policy is whatever governments choose to do or not to do”. Dye berpendapat sederhana bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih peme-

rintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya, kebijakan negara tidak saja harus dilaksanakan tetapi juga hal-hal yang sengaja tidak dilakukan, karena sama-sama mempunyai pengaruh terhadap publik. Sementara Anderson dalam *Public Policy – Making* (1975:3) mengutarakan lebih spesifik bahwa: “Public policies are those policies developed by government bodies and official” (Kebijakan dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah. Dalam kaitan ini aktor-aktor bukan pemerintah tentu saja dapat memengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan negara”. Berdasarkan pandangan tersebut, sifat kebijakan publik dipahami sebagai arah tindakan pemerintah yang dapat dirinci ke dalam beberapa kategori (dalam Winarno, 2007:21) yakni *policy demand* (tuntutan kebijakan), *policy decision* (keputusan kebijakan), *policy statement* (pernyataan kebijakan), *policy output* (keluaran kebijakan) dan *policy outcome* (hasil akhir kebijakan.)

Edwards dan Ira Sharkansky mengartikan kebijakan negara yang hampir mirip dengan definisi Thomas R. Dye diatas, yaitu “....is what governments say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government programs...”. (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerin-

tah). Bahkan David Easton (dalam Islamy, 1997 : 19) mengemukakan pendapatnya lebih tegas lagi, kebijakan negara sebagai "*The authoritative allocation of values for the whole society*" (pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) pada seluruh anggota masyarakat). Artinya, kebijakan publik bersifat autoritatif, mengikat dan memaksa semua orang (masyarakat/penduduk) dalam wilayah tertentu untuk mentaatinya.

Beberapa konsep ini secara eksplisit menampilkan intitusi yang berhak dan bertanggung jawab dalam kebijakan publik adalah pemerintah. Berangkat dari pemahaman tersebut, untuk konteks Indonesia diterjemahkan pada tugas legislasi dan eksekusi kebijakan serta produk akhirnya berupa pelayanan publik. Dalam tataran tersebut, pada bagian akhir bab ini juga dibicarakan mengenai 'birokrasi dan pelayanan publik'.

Konsep lainnya bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan sesuatu subjek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang kritis (Parker, 1975). Itu berarti bahwa dirumuskannya sebuah kebijakan disebabkan oleh adanya masalah yang perlu segera dicarikan solusinya yang bermanfaat bagi publik atau kelompok sasaran (stakeholders). Sehingga hakikat

sebuah kebijakan publik adalah harus menguntungkan atau memberi manfaat bagi banyak orang dan menekan risiko seminimal mungkin. Memang tidak ada sebuah kebijakan yang akan memuaskan semua orang, tetapi yang pasti harus memberikan manfaat atau nilai bagi banyak orang. Pengertian banyak orang bukanlah didasarkan pada mayoritas dan minoritas, karena kebijakan itu sendiri tidak boleh diskriminatif.

Sebuah kebijakan publik seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Peraturan Daerah, dan lain sebagainya memiliki sifat memaksa dan berlaku untuk semua kelompok sasaran tanpa kecuali. Artinya, siapa saja yang menjadi sasaran kebijakan harus tunduk, termasuk mereka yang membuatnya. Misalnya UU Perpajakan, meskipun yang memutuskan adalah pemerintah bersama DPR bukan berarti mereka tidak terikat dengan kebijakan tersebut. Karena memiliki sifat memaksa, maka pemerintah sebagai aparat pelaksana dari kebijakan dapat memaksakan kebijakan dimaksud kepada setiap kelompok sasaran. Bagi mereka yang tidak mematuhi dapat dikenai sanksi denda ataupun pidana. Itu berarti adalah wajar jika setiap kebijakan publik harus dirumuskan secara

hati-hati dan harus berbasis pada masalah yang sesungguhnya dan bukan pada masalah yang artifisial.

Berhubungan dengan konteks pencapaian tujuan suatu bangsa dan pemecahan masalah publik, Anderson menerangkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Pada dasarnya, konsep Anderson menunjukkan pada lokus pembahasan administrasi publik yaitu pada *public interest* dan *public affair*. Masalah yang harus diatasi oleh pemerintah adalah masalah publik yaitu nilai, kebutuhan atau peluang yang tak terwujudkan. Meskipun masalah tersebut dapat diidentifikasi tapi hanya mungkin dicapai lewat tindakan publik yaitu melalui kebijakan publik (Dunn dalam Nugroho, 2003:58). Karakteristik masalah publik yang harus diatasi selain bersifat interdependensi (berketergantungan) juga bersifat dinamis, sehingga pemecahan masalahnya memerlukan pendekatan holistik (*holistic approach*) yaitu pendekatan yang memandang masalah sebagai kegiatan dari keseluruhan yang tidak dapat dipisahkan atau diukur secara terpisah dari faktor yang lainnya. Untuk itu, diperlukan kebijakan publik sebagai instrumen pencapaian tujuan pemerintah.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan publik memiliki tiga tingkatan yang berbeda berdasarkan hierarki kebijakan yaitu: policy level, organizational level, operational level (*stratifikasi ini sekaligus memerikan tugas dan tanggung jawab, serta sasaran dan ukuran dalam mengadakan evaluasi. Seringkali terjadi evaluasi yang salah sasaran, misalnya ketika ada suatu masalah berkaitan dengan hal teknis berarti yang bertanggung jawab adalah operational level. Tahap inilah yang semestinya dievaluasi. Tetapi yang diminta pertanggung-jawaban adalah rganizatinal level, sehingga penyelesaian-nya memakan waktu lama, terkesan berbelit-belit bahkan tidak terselesaikan. Demikian pun sebaliknya*). Dalam suatu negara demokratis policy level diperankan oleh lembaga yudikatif dan legislatif, sedang organizational level diperankan oleh lembaga eksekutif. Selanjutnya operational level dilaksanakan oleh satuan pelaksana seperti kedinasan, kelembagaan atau kementerian. Pada masing-masing level, kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk institutional arrangement atau peraturan perundang-an yang disesuaikan dengan tingkat hierarkinya. Sementara pattern interaction adalah pola interaksi antara pelaksana kebijakan paling bawah (street level bureaucrat) dengan kelompok sasaran (target group) kebijakan yang menunjukkan pola pelaksanaan kebijakan yang menentukan dampak (outcome) dari kebijakan ter-

sebut. Hasil suatu kebijakan dalam kurun waktu tertentu yang ditetapkan akan ditinjau kembali (assesment) untuk menjadi umpan balik (feedback) bagi semua level kebijakan yang diharapkan terjadi sebuah perbaikan atau peningkatan kebijakan.

Setiap kebijakan publik mempunyai tujuan-tujuan baik yang berorientasi pencapaian tujuan maupun pemecahan masalah ataupun kombinasi dari keduanya. Bisa dikatakan bahwa tujuan kebijakan publik adalah dapat diperolehnya nilai-nilai oleh publik baik yang bertalian dengan public goods (barang publik) maupun public service (jasa publik). Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh publik untuk meningkatkan kualitas hidup baik fisik maupun non-fisik. Seiring dengan pendapat tersebut Nugroho (2003:52) menjelaskan bahwa kebijakan publik berdasarkan usaha-usaha pencapaian tujuan nasional suatu bangsa dapat dipahami sebagai aktivitas-aktivitas yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional dan keterukurannya dapat disederhanakan dengan mengetahui sejauhmana kemajuan pencapaian cita-cita telah ditempuh.

Adapun proses kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan dalam menyiapkan, menentukan, melaksanakan serta mengendalikan kebijakan. Efektivitas suatu kebijakan publik ditentukan oleh proses kebijakan yang melibatkan tahapan-tahapan dan variabel-variabel. Jones (1984:27-28) mengemukakan sebelas akti-

vititas yang dilakukan pemerintah dalam kaitannya dengan proses kebijakan yaitu: “perception/definition, aggregation, organization, representation, agenda setting, formulation, legitimation, budgeting, implementation, evaluation and adjustment/termination”.

Mencermati beberapa pandangan dan pendapat tentang kebijakan publik tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah : rangkaian pilihan tindakan yang saling berhubungan yang dibuat pemerintah untuk menangani masalah yang berkembang dalam lingkungan kebijakan. Kebijakan publik merupakan produk dari interaksi antar pelaku kebijakan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi atau dipengaruhi oleh kebijakan publik. Interaksi di antara pelaku kebijakan yang banyak tersebut adalah dalam memahami situasi problematis di masyarakat dan dalam merumuskan tindakan publik yang sesuai untuk mengatasi masalah publik.

Dengan kata lain, pengertian kebijakan publik tersebut mempunyai implikasi sebagai berikut (Islamy 1997 : 20) :

- a. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Bahwa kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.

- c. Bahwa kebijakan negara itu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud tujuan tertentu.
- d. Bahwa kebijakan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat. (perbuatan kebijakan publik tidak hanya mengatasnamakan untuk kepentingan publik, tetapi benar-benar bertujuan untuk memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat).

Thomas R. Dye mengatakan kebijakan negara adalah studi yang mencakup upaya menggambarkan isi kebijakan negara, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi dari kebijakan negara, analisis mengenai akibat dari berbagai pengaturan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan negara, akibat-akibat dari berbagai kebijakan negara terhadap sistem politik, dan evaluasi dampak dari kebijakan negara terhadap masyarakat (baik dampak yang direncanakan atau yang tidak diharapkan). (Dye, 1998:4 - 5)

Jadi dapat dikatakan bahwa kebijakan publik pada dasarnya suatu keputusan yang dimaksudkan untuk :

- mengatasi permasalahan tertentu

- melakukan kegiatan tertentu
- mencapai tujuan tertentu
- yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan.

Sedangkan dari sudut Sistem Ekonomi Politik, kebijakan publik adalah suatu bentuk intervensi yang dikeluarkan pemerintah untuk mempengaruhi pasar agar proses perekonomian dalam masyarakat berlangsung sesuai yang diharapkan.

Untuk konteks Indonesia, seringkali muncul persoalan dalam tataran menerjemahkan kebijakan yang lebih tinggi. Sebab ada kebijakan yang langsung *implemented*, tetapi ada juga kebijakan yang harus di-*breakdown* dengan aturan-aturan pelaksanaan yang lebih operasional. Mengapa *terjadi seperti itu*? Ada beberapa aspek yang bisa dicermati dalam persoalan ini:

1) *Kualitas Sumber Daya Manusia*

Untuk itu, perlu ada kompetensi-kompetensi tertentu terutama *Kualitas Sumber Daya Manusia* (legislatif dan eksekutif termasuk instansi pelaksana) agar kebijakan yang lebih rendah tidak bertentangan dengan kebijakan di atasnya. Walaupun realitasnya, seringkali tidak bersesuaian atau juga bertentang-

an sama sekali karena kualitas SDM legislatif (terutama di daerah) rendah. Sistem pemilihan legislatif secara langsung juga memiliki andil pada terciptanya kondisi ini. Misalnya, dari segi pendidikan formal, banyak yang mengantongi sertifikat Kejar Paket C; dari segi pendidikan dan pengalaman politik (pola kaderisasi), banyak yang *karbitan* karena memiliki cukup modal/uang untuk menggalang dukungan suara; belum lagi pola negosiasi/bargaining (atau lobby?) yang tidak berimbang secara kualitas SDM-nya dengan eksekutif; dan lain sebagainya litani realitas wajah proses kebijakan publik Indonesia saat ini.

- 2) Kebijakan publik di Indonesia dipengaruhi oleh dua aliran pemikiran yaitu *Kontinentalis* dan *Anglo-Saxonis*.

A. Pemahaman kontinentalis :

- kebijakan publik adalah *turunan* dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik atau-pun hukum tata negara, sehingga kita melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Lihat saja, Undang-Undang di Indonesia, sebagai salah satu bentuk terpenting kebijakan publik, dipahami sebagai *produk* dari *legislatif* dan *eksekutif*, dengan meniadakan keberadaan *publik* dalam *inti*

prosesnya. Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pasca-amandemen, tidak menyebutkan *kebijakan publik* di dalamnya; demikian juga UU No. 10 Tahun 2004 tentang perundang-undangan. Dengan demikian, undang-undang *hanya* dipahami sebagai sebuah produk dari legislatif (DPR atau DPRD) dan disahkan oleh eksekutif (presiden/ kepala negara, atau kepala daerah). Keberadaan *publik* tidak mempunyai dukungan secara politik dan yuridis formal. Kebijakan publik di Indonesia cenderung *top down*.

- Kontinentalis Hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik, baik dari sisi *wujud* maupun *produk*, *proses*, atau dari sisi muatan. Dari sisi *produk* atau *wujud*: kebijakan publik dapat berupa *hukum*, *konvensi* atau *kesepakatan*, bahkan pada tingkat tertentu berupa keputusan *lisan* atau *perilaku* dari pejabat publik. Dari sisi *proses*, *hukum* merupakan produk dari *negara* atau *pemerintah*, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai *penerima produk* atau *penerima akibat* dari perilaku Negara (dalam proses pembuatan kebijakan/hukum, publik tidak dilibatkan. Padahal kebijakan publik adalah produk yang memperjuangkan *kepentingan publik*, artinya *pelibatan publik* sejak awal hingga akhir adalah mutlak)

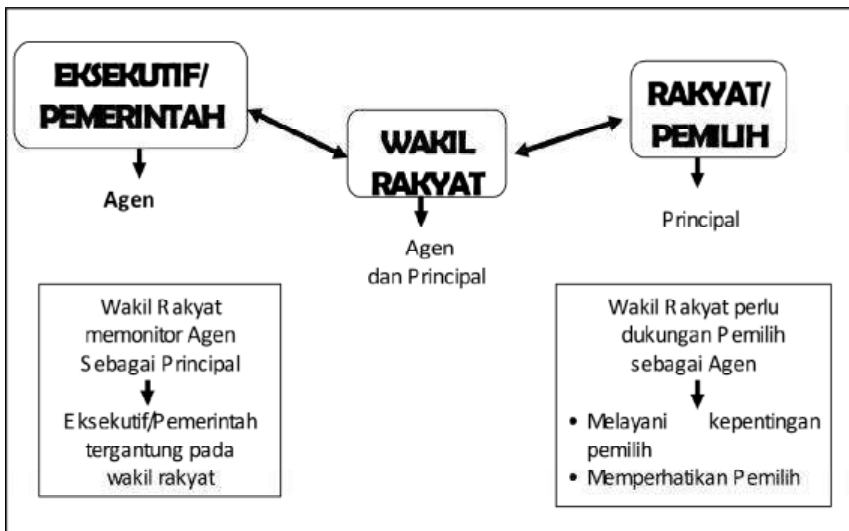
B. Pemahaman *Anglo-Saxon*:

- Kebijakan publik adalah *turunan* dari politik-demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik.
- Sistem politik yang ideal adalah *demokrasi*, dan demokrasi berarti pelibatan rakyat dalam proses politik yang tidak berhenti setelah pemilu usai, dan kemudian para wakil rakyat bebas mendiktekan kemauannya “atas nama kepentingan rakyat”. Partisipasi publik adalah proses yang *melekat* dalam sistem politik. Dari sisi pandang inilah *kebijakan publik* mendapatkan pemahaman yang lebih memadai, dan lebih relevan untuk dijadikan isu *tata kelola* setiap negara demokrasi (Nugroho, 2009 : 22- 32)

Kedua pemahaman ini menimbulkan *bias* atau kerancuan dalam menerjemahkan kebijakan-kebijakan di bawahnya, ditambah dengan rendahnya kualitas legislatif (secara integral) saat ini. Dalam realitas interaksi selama ini, legislatif kita memiliki “*wajah ganda*” atau memiliki *dua muka* yaitu sebagai *agen* dan *principal*. Pemerintah tidak berhadapan langsung dengan rakyat dalam menampung aspirasi, apalagi dalam menuangkan aspirasi tersebut berupa kebijakan publik. Rakyat (*principal*) diwakili oleh legislatif

(*agen*) yang bersama eksekutif merumuskan kebijakan publik. Idealnya, ketika legislatif berhadapan dengan eksekutif maka legislatif berperan sebagai *principal* yang memonitor dan mengendalikan eksekutif (*agen*). Tetapi realitas juga menunjukkan bahwa kewenangan legislatif sebagai wakil rakyat memberikan diskresi yang kerap kali dimanfaatkan untuk kepentingan individu maupun kelompok (partai politik). Dengan demikian, kualitas kebijakan publik menjadi sangat tergantung pada negosiasi kepentingan tertentu (*vested interest*), bukan pada kepentingan rakyat (publik).

Pola interaksi seharusnya seperti pada gambar di bawah ini:



Gambar 2.1 Pola Interaksi Prinsipal dan Agen

2. Tujuan, Bentuk dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik

a. Tujuan Kebijakan Publik

Bila mencermati ikhwal dirumuskannya sebuah kebijakan publik maka jelas bagi semua bahwa tujuannya adalah menciptakan keteraturan dan keadilan bagi semua dan dalam semua warga komunitas negara, artinya untuk dan demi kesejahteraan seluruh masyarakat, dan *bukan* untuk mempertahankan kekuasaan bagi para pengambil kebijakan atau penguasa. Inilah hakikat yang asli dari sebuah kebijakan publik. Merunut pada konsep tersebut, ciri-ciri sebuah *negara/State* adalah memiliki wilayah/teritorial, penduduk, dan sistem pemerintahan, kemudian ditambah dengan adanya kedaulatan (merdeka) dan pengakuan dari negara-negara lain. Dengan demikian, kebijakan publik berlaku untuk semua dan mengikat siapa saja yang ada dalam sebuah wilayah negara.

Sebagaimana dikatakan oleh Thomas R. Dye, Anderson maupun Sharkansky bahwa kebijakan publik adalah keputusan otoritas negara atau pemerintah beserta jajarannya yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Riant Nugroho (2009:98) mengklasifikasi tujuan kebijakan publik berdasarkan bentuk dan sifatnya yaitu : pertama, kebijakan *distributif* versus *absortif* atau ada juga

yang menyebutnya *distributif* dan *redistributif*. Kebijakan distributif misalnya desentralisasi kewenangan kepada daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumber daya (bdk. Makna *otonomi* dalam otonomi daerah). Kebijakan redistributif, biasanya merupakan “koreksi” kebijakan distributif sebelumnya yang menciptakan bias kebijakan, seperti kebijakan kenaikan BBM yang diimbangi dengan kebijakan redistributif subsidi BBM dan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Kedua, kebijakan *regulatif* versus *deregulatif*. Kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM, kebijakan proteksi industri, dan sebagainya. Kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan bebas fiskal untuk perjalanan luar negeri; Ketiga, *dinamisasi* versus *stabilisasi*. Kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki. Misalnya, kebijakan desentralisasi, kebijakan zona industri eksklusif, dan lain-lain. Kebijakan stabilitasi bersifat mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi, maupun sosial. Kebijakan ini misalnya kebijakan pembatasan transaksi valas, kebijakan pene-

tapan suku bunga, dan kebijakan tentang keamanan negara; Keempat, kebijakan yang *memperkuat negara versus memperkuat pasar*, Kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besar peran negara, sementara kebijakan yang memperkuat pasar atau publik adalah kebijakan yang mendorong lebih besar peran publik atau mekanisme pasar daripada peran negara. Kebijakan yang memperkuat negara misalnya kebijakan tentang pendidikan nasional yang menjadikan negara sebagai pelaku utama pendidikan nasional daripada publik. Kebijakan yang memperkuat pasar atau publik misalnya kebijakan privatisasi BUMN, kebijakan perseroan terbatas, dan lain-lain.

Dari pembahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tujuan kebijakan publik dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. *mendistribusi* sumber daya negara kepada masyarakat, termasuk *alokatif, realokatif, dan redistribusi*, versus *mengabsorbsi* atau *menyerap* sumber daya ke dalam negara.
- b. *Regulatif versus deregulatif*.
- c. *dinamisasi versus stabilisasi*.
- d. *memperkuat negara versus memperkuat masyarakat/pasar*.

Ripley (1986) membuat klasifikasi berdasarkan tipe kebijakan publik, yaitu (1) tipe kebijakan distributif, (2) tipe kebijakan redistri-

butive, (3) tipe kebijakan *regulative protective* dan (4) tipe kebijakan *regulative competitive*. Tipe kebijakan distributif dimaksudkan untuk meningkatkan atau mendorong aktivitas masyarakat tanpa ada intervensi atau dorongan dari pemerintah. Pada tipe ini semua tingkatan organisasi pemerintah memiliki peran yang sama pentingnya dan secara umum konflik antar organisasi pelaksana rendah.

Tipe kebijakan redistributif bertujuan untuk menata kembali alokasi kekayaan, hak-hak atau kepentingan antar kelompok sosial, contohnya adalah kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Tipe kebijakan *regulative protective* bertujuan untuk melindungi masyarakat dengan menetapkan kondisi atau syarat bagi kegiatan-kegiatan masyarakat yang hendak dilaksanakan. Terakhir, tipe kebijakan *regulative kompetitive* bertujuan untuk menjaga agar terdapat kompetisi yang adil. Dengan kata lain, kebijakan tipe ini bertujuan untuk menghindari terjadinya monopoli oleh sekelompok masyarakat atas suatu bidang dan akses tertentu.

Klasifikasi tujuan berdasarkan bentuk dan sifat kebijakan di atas tidak bermaksud membatasi tujuan dari kebijakan publik. Karena pada praktiknya, setiap kebijakan mengandung multi-tujuan dan multi-fungsi, yang bermuara pada kesejahteraan seluruh rakyat

dan meningkatnya partisipasi publik secara proporsional dalam setiap ranah kehidupan bangsa dan Negara. Satu contoh yang baik dikemukakan oleh Riant Nugroho mengenai kebijakan pendidikan nasional, bahwa alokasi 20% anggaran negara untuk pendidikan nasional dapat memperkuat peran negara, namun di sisi lain ada pasal yang memperkuat peran publik dengan adanya komite-komite sekolah. Ada pula tujuan dinamisasi dalam bentuk mendorong terbentuknya sekolah-sekolah swasta dan tujuan stabilisasi dengan adanya standar-standar pendidikan yang harus diikuti. Ada pula tujuan regulasi seperti batasan-batasan setiap jenjang pemerintahan dalam melakukan peran pendidikan nasional dan tujuan deregulasi dengan adanya ruang-ruang bagi masyarakat untuk mendirikan dan menyelenggarakan sekolah-sekolah non-negara.

Contoh lain adalah UU Anti Pornografi dan Pornoaksi (APP). Jika dilihat dari aspek tipe kebijakan, maka UU-APP masuk pada tipe yang ketiga, yaitu *regulative protective*. Artinya kebijakan itu dibuat bertujuan untuk melindungi masyarakat dari pornografi dan pornoaksi yang dapat merusak moral generasi muda. Sampai disini dapat dibenarkan. Akan tetapi masalahnya bahwa niatan untuk melindungi itu tidak sejalan dengan substansi atau materi yang

dituangkan pada UU, ditambah lagi dengan penjelasan konsep yang tidak final dan multitafsir. Misalnya: penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan porno, kemudian pornografi dan pornoaksi; terus meng-undang perdebatan dan awal mula polemik. Sebagian masyarakat masih merasa bahwa UU dimaksud bukan-nya bertujuan untuk melindungi, tetapi malah berpotensi untuk mengebiri hak-hak individual dan komunitas tertentu seperti hak berekspresi, pengembangan budaya serta berusaha untuk mengarahkan penyeragaman cara berpakaian yang bertentangan dengan budaya Indonesia. Misalnya cara berpakaian dalam adat-budaya Papua, Bali dan Jogjakarta, Solo, dan lain sebagainya.

b. Ruang Lingkup Studi Kebijakan Publik

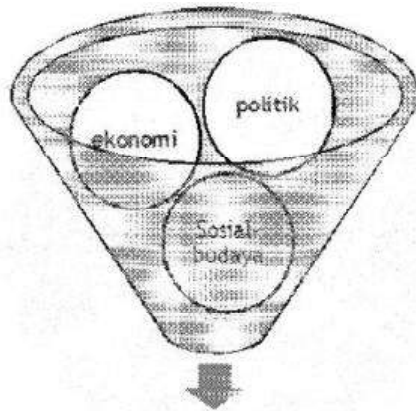
Menurut NASPAA (*National Association of Schools of Public Affairs and Administration*) merumuskan bidang Kajian Analisis Policy meliputi:

- Proses memformulasi, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan
- Strategi untuk mengoptimalkan dan memilih alternatif-alternatif

- Atribut yang jelas untuk membedakan antara Policy yang jelas dari bidang-bidang fungsional tertentu.
- Kecakapan-kecakapan untuk analisis sosio – ekonomi, diagnosa politik, identifikasi isu dan evaluasi program.
- Komitmen terhadap nilai *Public Interest*

Mengikuti pemikiran NASPAA di atas, dikatakan bahwa ruang lingkup studi kebijakan publik meliputi tiga tahapan utama yaitu formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan publik, yang memuat strategi-strategi untuk mengoptimalkan dan memilih alternatif-alternatif dengan atribut/indikator/kriteria pembeda yang jelas dari kegiatan fungsional. Untuk itu dibutuhkan kapasitas dan kapabilitas analisis sosio-ekonomis, politik, kemampuan mengidentifikasi isu dan evaluasi program dengan dilandasi komitmen terhadap nilai *public interest*.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan bagian, atau interaksi politik, ekonomi, sosial, dan kultural. Bahkan, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah *melting pot* atau hasil sintesis dinamika politik, ekonomi, sosial, dan kultural tempat kebijakan itu sendiri berada.



Gambar 2.1 Dinamika Kebijakan publik
(Nugroho, 2009 : 51)

Kebijakan publik sendiri merupakan bentuk dinamik tiga dimensi kehidupan setiap negara bangsa, yaitu:

1. Dimensi politik : kebijakan publik merupakan *bentuk paling nyata* sistem politik yang dipilih. Politik demokratis memberikan hasil kebijakan publik yang berproses secara demokratis dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang-seorang atau satu atau beberapa golongan saja.
2. Dimensi hukum: kebijakan publik merupakan fakta hukum dari negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh *penyelenggara negara*, terutama *penyelenggara pemerintahan*. Fakta ini ditekankan karena hukum yang buruk

adalah hukum yang berlaku untuk rakyat (terutama rakyat kecil) dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum (atau “rakyat besar”).

3. Dimensi manajemen: kebijakan publik perlu untuk dirancang atau direncanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan, dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi bersama-sama dengan rakyat dan untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Dalam tataran tersebut, *perencanaan*, *pengorganisasian*, *kepemimpinan*, dan *pengendalian* adalah fungsi manajemen.

Ketiga aspek tersebut saling memengaruhi satu dengan yang lainnya, sehingga ada yang mengasumsikan bahwa dinamika kebijakan publik mencerminkan dinamika politik. Jika dilanjutkan, maka bisa terjadi bahwa orang memandang setiap kebijakan publik adalah keputusan politik. Disinilah letak rancunya pemahaman selama ini. Sebab lokus dari kebijakan publik adalah *public interest* dan *public problem*, sedangkan kebijakan/keputusan politik sarat bermuatan kepentingan tertentu (*vested interest*). Konsekuensi lanjut dari kerancuan tersebut adalah realitas yang seolah-olah mengafirmasi bahwa partai politik pemenang (bisa juga di-

tambah koalisinya) menjadi penentu dalam keputusan akhir (kebijakan publik sah), dan seterusnya sehingga kebijakan publik pada akhirnya lebih merupakan kepentingan negara/pengambil kebijakan daripada kebutuhan dan permasalahan masyarakat.

Sedangkan Gerald Caiden merumuskan ruang lingkup studi *Public Policy* meliputi : 1) *Public Participation* : keterlibatan berbagai *stakeholder* dalam kebijakan publik; 2) Bersama – sama mengatasi persoalan-persoalan masyarakat. Masyarakat tradisional banyak melibatkan elit; 3) Kerangka kerja kebijakan / *Policy Framework* : mendorong dan mengkonstruksi semua faktor-faktor yang potensial, seperti tujuan, nilai-nilai, sumber-sumber, pelaku-pelaku, faktor lingkungan, strategi, dan lain-lain; 4) Kebijakan Strategis : Kekompleksan dan saling ketergantungan antar faktor-faktor; 5) Kejelasan kepentingan masyarakat; 6) Pelembagaan kemampuan *Public Policy* ; 7) Isi kebijakan dan Evaluasinya.

c. Bentuk Kebijakan Publik

Bentuk-bentuk kebijakan publik untuk konteks negara kita adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- 3) Peraturan Pemerintah

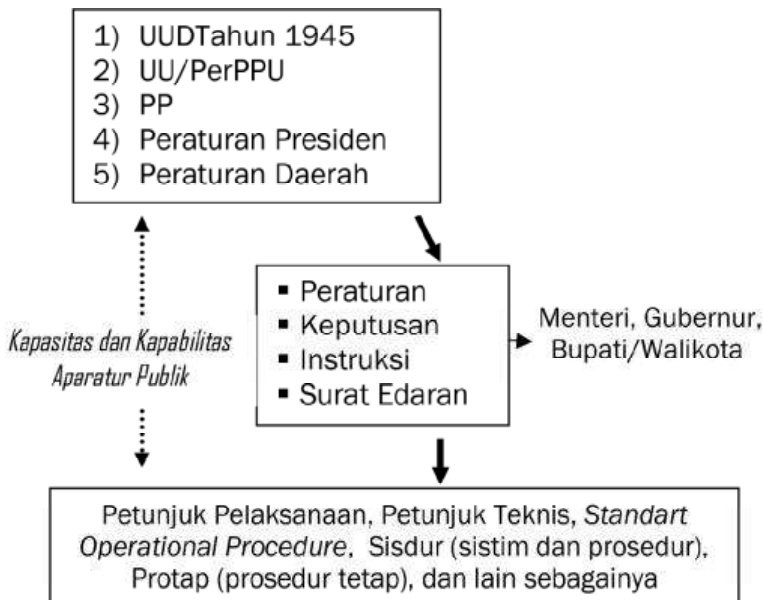
- 4) Peraturan Presiden
- 5) Peraturan Daerah
- 6) Peraturan Desa

Walaupun di dalam Undang-Undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya pasal 7 yang mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan hanya menyebut kelima produk kebijakan yang pertama, sedangkan peraturan desa tidak dinyatakan secara eksplisit. Namun kita tahu bahwa semuanya merupakan bentuk peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh pejabat publik, dilaksanakan dan diukur / dievaluasi dalam bingkai kepentingan publik. Sebab setiap pejabat publik bertanggung jawab kepada publik.

Kebijakan-kebijakan tersebut ada yang dengan sendirinya dapat segera diimplementasikan, tetapi ada juga yang harus diterjemahkan lagi dengan aturan-aturan di bawahnya yang lebih operasional (Bandingkan dengan dua aliran pemikiran dalam pembuatan kebijakan yaitu *Kontinentalis* yang masih membutuhkan penjabaran lebih lanjut, dan *anglo-saxon* yang tidak memerlukan aturan penjabaran lagi). Penjabaran kebijakan tersebut dapat berupa Peraturan (Menteri, Gubernur, Bupati/ Walikota), Keputusan (Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota), Instruksi (Menteri, Gubernur, Bupati/

Walikota), Surat Edaran, bahkan sampai dengan tahapan yang paling operasional, seperti Petunjuk Pelaksanaan, Petunjuk Teknis, *Standart Operational Procedure*, Sisdur (sistim dan prosedur), Protap (prosedur tetap), dan lain sebagainya.

Secara sederhana, realitas rangkaian kebijakan publik ini dapat digambarkan sebagai berikut :



3. Kebijakan Publik dan Kepentingan Publik

Persoalan masyarakat senantiasa tumbuh dan jarang terselesaikan dengan tuntas, ataupun kalau dapat diselesaikan biasanya

menampilkan dua hal yaitu penyelesaian tersebut sesuai dengan kepentingan publik/masyarakat dan bisa juga tidak sesuai *public interest*. Karena itu, penyelesaian dari masalah publik membutuhkan pendekatan dari berbagai sisi tinjauan. Walaupun juga disadari bahwa persoalan tersebut bersifat kompleks sehingga sisi yang satu terselesaikan, sementara di sisi lain bermasalah. Setiap penyelesaian persoalan publik tersebut bisa berpengaruh secara luas kepada masyarakat dan juga pengaruh secara sporadis.

Berdasarkan realitas tersebut, maka Bentham mengatakan bahwa kepentingan masyarakat adalah sejumlah kepentingan-kepentingan yang tersusun dari kepentingan beberapa anggota. Sementara itu, John Stuart Mill berpendapat bahwa persoalan masyarakat merupakan kepentingan yang setiap orang merasa memberikan andil bersama-sama dengan orang lain dalam suatu negara tertentu. Mill menggarisbawahi perhatian terhadap persoalan masyarakat adalah perilaku yang mementingkan kepentingan orang lain yang bertalian dengan kesadaran perasaan diri yang tanggap akan massa (*Altruistic Behavior*). Konsep ini berusaha untuk:

- Mencoba membantu untuk menjelaskan apa yang dimaksud rakyat tentang kepentingan masyarakat.
- Berusaha mempertegas peluang-peluang nilai yang digunakan oleh pembuat kebijakan

- Memberikan penafsiran yang jelas tentang etika yang menjadi pegangannya.
- Memperjelas peran suatu instrumen artikulator kepentingan, Arsitek Sosial, Pendamai Konflik.

Relevansi kebijakan publik dan kepentingan publik dapat dilihat pada alur sebagai berikut:

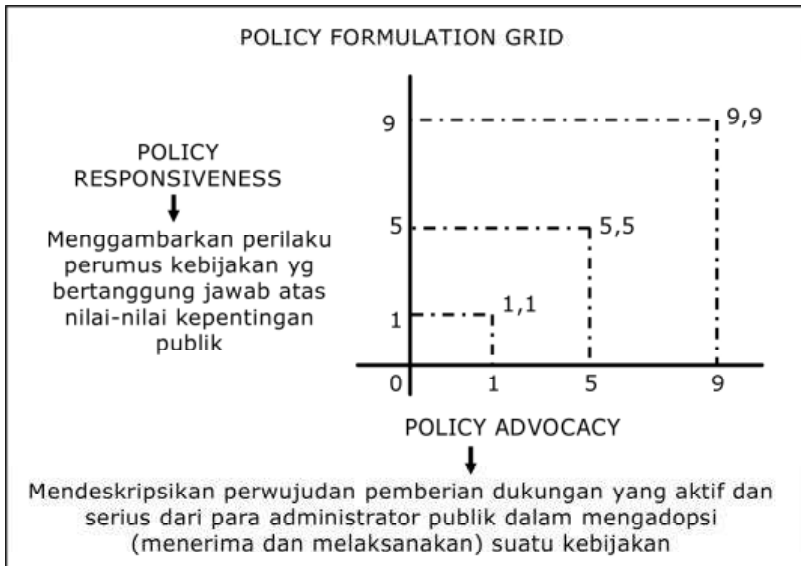


Bagan 2.1 Hubungan kepentingan publik - kebijakan publik dan administrator publik

Berdasarkan konsep tersebut, GOERL memberikan batasan mengenai fungsi dan peran seorang Administrator Publik, yang dapat dibedakan atas:

- a. Sebagai Birokrat :
 - Pelaksana kebijakan yang telah dirumuskan oleh superior politiknya
 - Tidak mempunyai peran politik tetapi instrumental yang mempunyai tanggung jawab administratif
- b. Sebagai Pemain Politik:
 - Terlibat dalam proses perumusan kebijakan negara
 - Semangatnya tertuju kepada kepentingan publik.
- c. Sebagai Profesional :
 - Mempunyai kemampuan teknis dalam menjalankan tugas-tugasnya dan selalu berorientasi kepada pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat.
 - Didasarkan pada etika profesional (dalam istilah Feisal Tamin disebut Profesional karier)

Kemudian, Harmont mengetengahkan beberapa bentuk perilaku perumus kebijakan terhadap kebijakan publik, seperti digambarkan dalam bagan berikut ini:



Bagan 2.2 Policy Formulation Grid Harmont

Keterangan:

- 1,1 = tingkat aktifitas rendah/minimum (*survival style*)
 Dalam mempunyai keputusan kurang peka terhadap masalah kebutuhan dan tuntutan lingkungan serta kurang aktif dalam meningkatkan/mengembangkan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik.

Seputar Kebijakan Publik

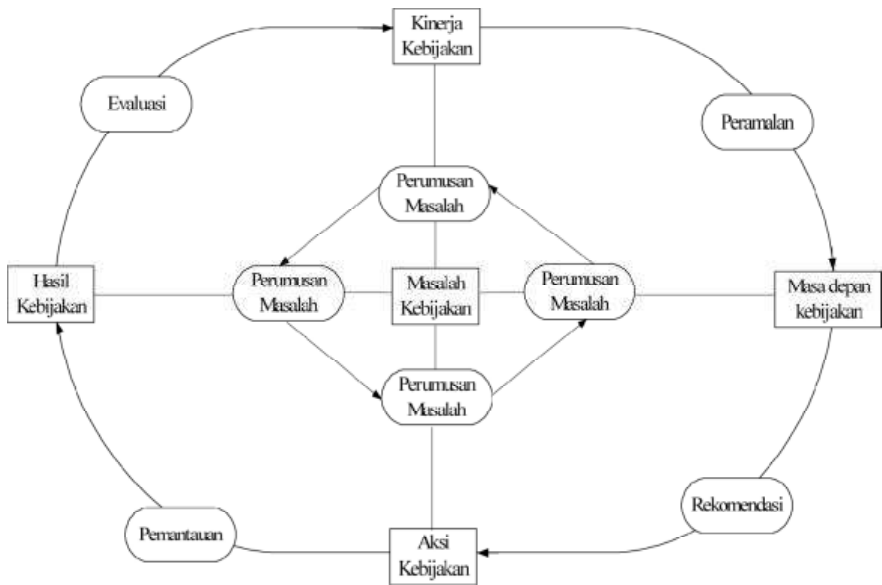
- 9,9 = Kebalikan dari yg di atas (*Proactive Style*)
Administrator mempunyai tingkat responsivitas yang tinggi terhadap masalah kebutuhan dan tuntutan publik serta meningkatkan mutu kebijakan yang selalu sesuai dengan kepentingan publik.
- 5,5 = Administrator terlibat langsung dalam proses Perumusan Kebijakan Publik (*Reactive Style*)
Karena antara perumusan dan implementasinya tidak dapat dipisahkan. Perilaku advokatif dan responsif berbeda-beda tergantung pada konteks dalam mana masalah-masalah kebijakan dirumuskan untuk dicarikan solusinya.
- 1,9 = Para Administrator Publik menempatkan diri sebagai agen dari para politisi (*Rationalist Style*) yang memandang tuntutan publik adalah sah bila disampaikan oleh wakil-wakil rakyat yang telah dipilih, dengan menghindari keterlibatan secara langsung dalam penetapan/perumusan kebijakan publik.
- 9,1 = Para Administrator, atas kecakapan kedekatan dan pengetahuannya peran kunci dalam Perumusan Kebijakan Publik.

4. Analisis Kebijakan Publik

Analisis Kebijakan Publik meliputi Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Menurut Lasswell (dalam Dunn., 2000:1), "Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan". Artinya, tidak hanya menganalisis sebab-akibat, kinerja dan program kebijakan (tentang kebijakan), tetapi juga dikaitkan dengan pengetahuan dalam proses kebijakan yaitu pengetahuan komunikasi, metode dan sumber daya. Dalam metode ini, terjadi aktivitas intelektual dan praktis yang oleh John Dewey disebut *Logic of inquiry* yaitu "kegiatan pemahaman manusia mengenai pemecahan masalah" (Kaplan yang dikutip Dunn, 2000 : 2).



Metodologi analisis kebijakan diambil dan dipadukan dari berbagai elemen-elemen disiplin ilmu : politik, sosiologi, psikologi, ekonomi dan filsafat. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif yang mencari pengetahuan tentang sebab akibat dari kebijakan publik. Selain itu, analisis kebijakan juga bersifat normatif yang tujuannya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini dan masa mendatang.

Dalam analisis kebijakan, ada beberapa informasi yang relevan dan tahapan atau prosedur. Bila digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.2
Proses Analisis Kebijakan Publik

Sumber: W. Dunn, 2000 : 18-19

Keterangan :  = Prosedur analisis
 = informasi yang relevan

- *Problem structuring* = menganalisis sifat masalah dan potensi pemecahannya

- *Policy problem* = adalah kebutuhan, nilai, atau keinginan yang belum terpenuhi yang hanya bisa dicapai lewat pelaksanaan kebijakan.
- *Forecasting* = menganalisis ramalan kemungkinan dampak yang akan terjadi di masa mendatang atas serangkaian tindakan kebijakan
- *Policy alternative* = serangkaian tindakan yang secara potensial dapat memberikan kontribusi bagi pencapaian tujuan dan pemecahan masalah kebijakan
- *Recommendation* = menganalisis kemungkinan konsekuensi yang bakal terjadi atas serangkaian tindakan yang diambil beserta usulan pemberian nilai/harganya
- *Policy action* = serangkaian tindakan yang dilandaskan pada alternatif kebijakan yang dirancang untuk mencapai nilai tertentu dan memecahkan masalah kebijakan
- *Monitoring* = menganalisis informasi tentang sebab-sebab dan akibat-akibat kebijakan yang telah berjalan atau terimplementasi
- *Policy outcomes* = dampak/konsekuensi yang timbul akibat adanya pelaksanaan kebijakan
- *Evaluation* = menganalisis informasi tentang nilai/harga diri pelaksanaan suatu kebijakan

Seputar Kebijakan Publik

- *Policy performance* = tingkat sejauh mana dampak kebijakan telah memberikan kontribusi pada pencapaian nilai dan masalahnya terpecahkan.
- *Practical inference* = menganalisis kesimpulan kinerja kebijakan, sejauh mana masalah kebijakan telah terpecahkan

Gambar di atas juga menegaskan bahwa pembahasan mengenai kebijakan publik adalah mengkaji keseluruhan tahapan dan prosedur, komponen pendukung kebijakan, konsekuensi dan dampak kebijakan, termasuk memberi evaluasi terhadap apa yang sudah dan akan dilakukan (kerangka kerja yang terintegrasi)

Secara konseptual, banyak ahli memberikan batasan atau definisi mengenai analisis kebijakan publik, antara lain :

W. Williams (1971), “ *Policy analysis is a means of synthesizing information including research results to produce a format for policy decisions (the laying out of alternative choices) and of determination future needs for policy relevant information*” . Analisis kebijakan dilihat sebagai kerangka kerja yang terintegrasi dari berbagai informasi yang relevan, alternatif-alternatif pilihan kebijakan, estimasi kebutuhan masa depan (*ex ante* dan *ex post*)

Kemudian W. N. Dunn (1981) memberikan batasan yaitu : *“Policy analysis is an applied social science discipline which uses multiple methods of inquiry and argument to produce and transform policy- relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problems.* Dunn menggaris-bawahi keterkaitan antara kebijakan publik dan ilmu sosial, sehingga analisis kebijakan publik dipandang sebagai bagian dari ilmu sosial terapan dengan menggunakan berbagai metode analisis, argumentasi dan transformasi berbagai informasi kebijakan yang relevan bagi pemecahan masalah publik. Dalam hal ini, analisis kebijakan publik merupakan bagian dari aktifitas politik (juga dipengaruhi oleh aspek politik).

Pemikiran W. Dunn sejalan dengan konsep Lasswell (1971) yang menyatakan bahwa karakteristik analisis kebijakan itu adalah sebagai berikut : *“policy analysis orientation as being : a) multi-method, b) multi-disciplinary, c) problem-focused, d) concerned to map the contextuality of the policy process, policy options and policy outcomes, e) and whose goals is to integrate knowledge into an overarching discipline to analyse public choices and decision – making and thereby contribute to the democratization of society.”*

Definisi lainnya dikemukakan oleh D. L. Weimer dan A. R. Vining (1989) : *"Policy analysis is client – oriented advice relevant to public decions"*. Analisis kebijakan dapat memberikan rekomendasi, saran dalam pengambilan keputusan. Sedangkan H. C. Jenkins-Smith (1990) menekankan teknik dan kriteria baik untuk evaluasi maupun dalam implementasi kebijakan publik, efisiensi dan keadilan dalam alokasi sumber-sumber publik. *" Policy analysis as set of techiques and criteria with which to evaluate public policy option and selecth among them....to rationalize the development and implementation of public policy.... And the as means to greater efficiency and equity in allocation of public resources "*.

Tabel 2.1 Tiga Pendekatan Analisa Kebijakan

Pendekatan	Pertanyaan Pokok	Tipe Informasi
Penandaan (<i>Designative</i>)	Apakah sesuatu itu ada? (Fakta-fakta)	
Evaluatif	Berapa nilai sesuatu itu (Nilai-nilai)	
Anjuran (<i>Advocative</i>)	Apakah yang harus dilakukan (Tindakan)	

Sumber : W.Dunn, 2000

Di samping itu, ada beberapa metode dalam menganalisa sebuah kebijakan, yaitu:

Tabel 2.2 Metode Analisis Kebijakan

Metode Analisa Umum	Metode Analisa Kebijaksanaan
Deskripsi	Perumusan masalah
Prediksi	Peliputan (<i>Monitoring</i>)
Evaluasi	Peramalan (<i>Forecasting</i>)
Preskripsi	Evaluasi (<i>Evaluation</i>)
	Rekomendasi (<i>Recommendation</i>)
	Penyimpulan praktis

Sumber : W.Dunn, 2000: 21-22

Deskripsi : Informasi sebab-akibat *policy* masa lalu

Prediksi : Informasi akibat *policy* masa datang

Evaluasi : Informasi nilai/harga *policy* masa lalu dan akan datang

Preskripsi : Informasi kemungkinan tindakan masa akan datang menimbulkan akibat yang bernilai

Palumbo, 1987 (dalam Islamy, 1997) menggambarkan bagian-bagian dari analisis kebijakan sebagai berikut :

- *Agenda setting* (penyusunan agenda kebijakan) dan problem definition (merumuskan masalah kebijakan) – menganalisis dan menetapkan sifat dan besaran serta distribusi masalah, memperkirakan kebutuhan dan menetapkan area serta kelompok sasaran.
- *Policy design* (rancangan kebijakan) – menganalisis dan mengidentifikasi alternatif kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan (untuk memperoleh *cost-effective alternative*)
- *Policy legitimation* (legitimasi kebijakan) – menganalisis penerimaan publik dan atau *policy stakeholders* lain terhadap suatu kebijakan/program
- *Implementation* (pelaksanaan kebijakan) – merupakan penilaian formatif yang mengambil tempat ketika suatu kebijakan/program sedang dilaksanakan, serta menganalisis persyaratan-persyaratan yang diperlukan untuk meningkatkan kesuksesan pelaksanaan kebijakan tersebut.
- *Impact* (dampak kebijakan) – menganalisis sejauh mana pelaksanaan suatu kebijakan/program memperoleh dampak seperti yang diinginkan atau ditetapkan dalam tujuan kebijakan
- *Termination* (penghentian kebijakan) – penilaian terhadap kebijakan dan implementasinya, yang bila ternyata jelek maka

kebijakan perlu dihentikan atau diganti dengan yang lain yang lebih baik.

Adapun tahap persiapan dalam melakukan analisis kebijakan menurut Weimer dan Vining 1989 adalah sebagai berikut :

- 1) mengumpulkan, mengorganisasikan dan meng-komunikasikan informasi tentang situasi dan kondisi faktual tentang konsekuensi adanya kebijakan yang sekarang dan alternatif kebijakan yang akan diambil.
- 2) mengembangkan strategi untuk dapat memahami masalah dengan cepat dan menyusun alternatif pemecahannya. Termasuk juga kemampuan untuk mengidentifikasi, paling tidak secara kuantitatif, besarnya biaya dan keuntungan dari dipilihnya alternatif pemecahan masalah dan penyampaianya hal ini kepada para klien.
- 3) menegaskan persepsinya tentang masalah sosial dan meletakkannya dalam konteksnya. Misalnya: kapan pemerintah dianggap mempunyai legitimasi untuk mengintervensi permasalahan-permasalahan privat ? Jawabannya adalah bila terjadi kegagalan pasar (*market failures*) yaitu situasi dimana pencapaian tujuan/kepentingan privat tidak mengarah atau tidak sesuai dengan tingkat efisiensi penggunaan sumber-sumber

masyarakat atau distribusi yang tidak adil atas barang-barang yang dibutuhkan masyarakat. Kegagalan pasar yang juga mencakup ketidakpuasan dalam pendistribusian sumber-sumber ekonomi dan politik harus dilihat sebagai satu-satunya persyaratan bagi intervensi pemerintah secara tepat, tetapi hal ini tidak boleh menimbulkan beban biaya sosial yang lebih besar dibandingkan dengan keuntungan sosialnya, sebab bila tidak juga akan menimbulkan kegagalan pemerintah (*government failures*) – yaitu ketidak berhasilan pemerintah menjalankan sistem politik ekonominya.

- 4) menyiapkan keahlian teknis yang dibutuhkan untuk mampu memprediksikan dan meramal secara lebih baik dan menyakinkan konsekwensi-konsekwensi dari setiap alternatif kebijakan yang dipilihnya. Misalnya kemampuan untuk menggunakan teknik *cost-benefit analysis*.
- 5) mempunyai pemahaman yang baik tentang perilaku politik dan organisasi untuk memprediksi dan mungkin juga mempengaruhi tingkat kelayakan penerimaan klien terhadap kebijakan dan keberhasilan pengimplementasiannya. termasuk juga cara pandang mereka yang luas dan potensi penolakan klien terhadap kebijakan dan cara-cara menyusun bukti dan argumentasi yang baru sehingga klien bisa menerimanya.

- 6) mempunyai persiapan nilai-nilai etika profesional terutama dalam kaitannya dengan upaya menjalin hubungan dengan para klien. Misalnya, bila terjadi dilema akibat adanya persepsi klien tentang preferensi dan kepentingannya yang bertolak-belakang secara substansial dengan persepsinya sendiri tentang kepentingan publik.

Berdasarkan uraian mengenai analisis kebijakan publik pada bagian ini, dapat dikatakan bahwa sasaran analisis kebijakan publik adalah memberikan penjelasan mengenai kebijakan yang sekarang dan yang akan diputuskan, sebab-sebab dan konsekuensi – konsekuensi dari kebijakan publik dikaji secara ilmiah (menggunakan teknik dan metode riset) sehingga relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial yang menjadi *public interest* dan *public problem*. Dengan demikian analisis kebijakan berguna dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik, membantu aparatur kebijakan untuk mengambil posisi yang tepat (bdk. Aturan mengenai netralitas pegawai negeri sipil dalam aspek tertentu) sehingga kualitas kebijakan publik yang dirumuskan dan dilaksanakan dapat terjamin.

Lalu bagaimana kita melihat realitas kebijakan publik di bawah ini?



Apa yang janggal dari foto di atas ? Pusat layanan internet ini telah dibangun setahun yang lalu, namun lima unit komputer tersebut belum pernah difungsikan. Di luar ruangan ini juga sudah disediakan antena parabola, tetapi **listrik tidak ada**. Pertanyaannya: kebijakan ini untuk kepentingan siapa? Berapa biaya yang sudah dikeluarkan untuk kebijakan yang mubazir seperti ini? Apa tindakan pemerintah selanjutnya terhadap hal ini? Dan seterusnya...

(Realitas ini dipotret di salah satu daerah pedalaman, dan mungkin juga kita temui di wilayah-wilayah lain)

5. Birokrasi dan Pelayanan Publik

Pembahasan kebijakan publik merupakan bagian dari upaya menemukan kembali realitas kebijakan publik yang ada di sekitar kita. Untuk itu, pada bagian akhir ini dibahas mengenai birokrasi dan pelayanan publik.

5.1 Birokrasi

Almond dan Powel (dalam Santoso,1997:19) mengatakan “*The Governmental bureaucracy is a group of formally organized offices and duties, linked in a complex grading subordinates to the formal role-makers*” (Birokrasi Pemerintah adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal). Selanjutnya dijelaskan bahwa berdasarkan tugas pokok atau misi suatu organisasi birokrasi dapat dibedakan menjadi 3 kategori yaitu:

- a. Birokrasi Pemerintah Umum yaitu yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dan lebih bersifat mengatur (*regulative function*).
- b. Birokrasi Pembangunan yaitu yang menjalankan salah satu tugas khusus untuk mencapai tujuan pembangunan seperti

pendidikan, kesehatan, perdagangan yang disebut *development function* atau *adaptif function*.

- c. Birokrasi Pelayanan yaitu unit organisasi pemerintahan yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat, yang disebut *public service*.

Selain itu, ada juga definisi birokrasi yang dikemukakan oleh beberapa pakar di bidangnya yang dikumpulkan oleh Santoso (1997:20) dan Widjaja (2004 : 25 – 26) yaitu:

- a. Fritz Morstein Marx

Birokrasi sebagai tipe organisasi pemerintah modern yang bersifat spesialisasi untuk melaksanakan tugas-tugasnya dalam sistem administrasi. Morstein menekankan unsur kompetensi profesional birokrat.

- b. Lance Castles

Menegaskan bahwa birokrasi adalah orang-orang yang bergaji yang menjalankan fungsi pemerintah, termasuk di dalamnya adalah para birokrat militer. Birokrasi yang dimaksudkan Castle tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi rasional.

c. Peter M Blau dan Charles H Page

Mengedepankan ciri birokrasi sebagai tipe dari organisasi yang mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan banyak orang untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar. Mereka menekankan adanya sistem kerja dengan garis koordinasi yang tegas. Konsep Blau dan Page juga menegaskan bahwa birokrasi tidak hanya dikenal dalam organisasi pemerintah saja, tetapi juga pada semua organisasi besar seperti angkatan bersenjata (militer) dan organisasi niaga dan swasta.

d. Denis Wrong

Birokrasi diarahkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu dari berbagai ragam tujuan; organisasinya disusun secara hierarki dengan jalinan komando yang tegas dari atas ke bawah; adanya pembagian pekerjaan yang jelas dengan tujuan yang spesifik, peraturan umum dan ketentuan-ketentuan umum yang menentukan semua sikap dan usaha untuk mencapai tujuan; karyawan dipilih terutama berdasarkan kompetensi dan keterlatihannya; kerja dalam birokrasi cenderung merupakan pekerjaan seumur hidup.

e. La Palombara

Memberikan pengertian birokrasi dalam artian “birokrat”. Birokrat adalah mereka yang pada umumnya menduduki peran

manajerial, yang mempunyai kapasitas memerintah baik di badan-badan sentral maupun di lapangan, yang pada umumnya digambarkan dalam bahasa Administrasi Negara sebagai manajemen “menengah” atau “atas”.

5.2 Peran Strategis Pemerintah Dalam Pelayanan Publik

Pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Produk utama penyelenggaraan pemerintahan adalah *public service*. Perlu dipahami bahwa pemerintahan diadakan tidak untuk melayani diri sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998:139). Karena itu, birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik yang baik dan professional.

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan pemerintahan yang baik, antara lain:

- 1) Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh

warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.

- 2) Berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah dalam ranah pelayanan publik. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Unsur yang perlu mendapat perhatian dalam pelayanan publik adalah keterlibatan segenap *stakeholders* (*civil society* dan *privat sector*). Kemudian melakukan reposisi terhadap ketiga unsur tersebut dan redistribusi peran yang proporsional dan saling melengkapi antara pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar sehingga sinergi dapat dikembangkan. Dengan demikian, nilai-nilai efisiensi, non diskriminatif dan berkeadilan, berdaya tanggap tinggi dan memiliki akuntabilitas tinggi dapat dikembangkan di dalam ranah pelayanan publik, dan dapat dinilai serta diukur karena memiliki indikator yang jelas.
- 3) Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pelayanan publik menjadi pertarungan yang penting bagi

ketiga unsur *governance* tersebut karena nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan ketiga pilar ini dalam mewujudkan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat.

Sebab realitas peran pemerintah dalam pelayanan publik selama ini cenderung menunjukkan sikap dan perilaku yang belum dapat memuaskan masyarakat. Sofian Effendi (1995) menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia, antara lain adanya:

- 1) Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah
- 2) Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik
- 3) Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat yang seringkali tidak

kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Richard M.Steers (1985) menyebutkan beberapa faktor yang berkepentingan dalam upaya mengidentifikasi kualitas pelayanan publik antara lain : variabel karakteristik organisasi, variabel karakteristik lingkungan, variabel karakteristik pekerja/aparat, variabel karakteristik kebijakan, dan variabel praktek-praktek manajemennya.

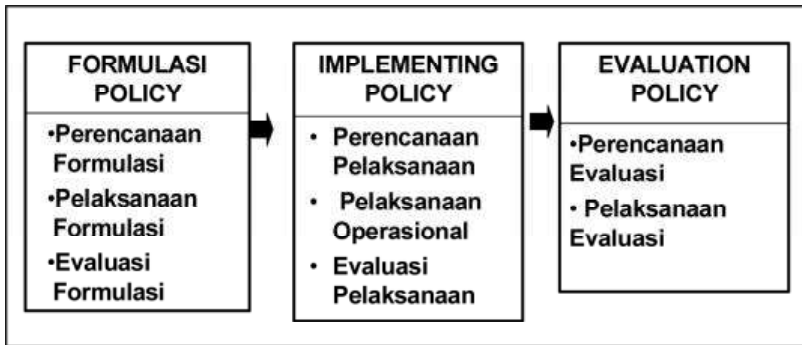
BAB III

PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Mustopadidjaja, 2002). Pada sudut pandang lain, Hakim (2003) mengemukakan bahwa Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut adalah *information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, implementation failures* (Hakim, 2002).

Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan managerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang se-

bagai serangkaian kegiatan yang meliputi (a) pembuatan kebijakan, (b) pelaksanaan dan pengendalian, serta (c) evaluasi kebijakan.



Gambar 3.1 Proses Kebijakan Publik

1. Konsep Formulasi Kebijakan Publik

Berkaitan dengan pokok ini ada dua term yang kerap muncul dan cenderung dibedakan, yaitu *decision making* dan *policy making*. Sementara para ahli lain, melihatnya dalam suatu garis kontinum sehingga tidak dibedakan secara dikotomis. Namun keduanya dipilahkan berkaitan dengan bentuk, waktu dan kompleksitas tindakan.

William R. Dill (dalam Islamy, 2002 : 22-23) mendefinisi- kan keputusan sebagai “.....a decision is a choice among alternatives” (.....suatu keputusan adalah suatu pilihan terhadap pelbagai ma- cam alternatif”). Dengan kata lain, *decision making* merupakan

proses penentuan suatu alternatif dari berbagai alternatif yang saling bersaing mengenai sesuatu hal dan selesai. Sedang *policy making* meliputi banyak pengambilan keputusan. Dill menyatakan : *“Administrative decisions are usually hard to interpret as a single choice among alternatives. Most such decisions really consist of a series of choice and commitments that have been made in sequence”* (“pembuatan keputusan administratif biasanya sulit diartikan sebagai suatu pilihan tunggal diantara alternatif-alternatif. Kebanyakan keputusan-keputusan seperti itu sebenarnya terdiri dari serangkaian pilihan-pilihan dan ikatan-ikatan yang telah ditetapkan secara berurutan”). Jadi ada “serangkaian tindakan” (*a course of action*).

Sementara itu, Nigro dan Nigro tidak membedakan “*policy making*” dan “*decision making*”, dengan mengatakan : *“No absolute distinction can be made between policy making and decision making, because every policy determination is a decision. Policies, however, establish course of action that guide the numerous decisions made in implementing the objective chosen”* (“Tidak ada perbedaan yang mutlak dapat dibuat antara pembuatan keputusan dan pembuatan kebijakan, karena setiap penentuan kebijakan adalah merupakan suatu keputusan. Tetapi kebijakan-kebijakan membentuk rangkaian-rangkaian tindakan yang mengarahkan banyak

macam keputusan-keputusan yang dibuat dalam rangka melaksanakan tujuan-tujuan yang telah dipilih”).

Setiap administrator menyadari bahwa formulasi kebijakan bukanlah pekerjaan yang mudah. Banyak aspek dituntut seperti kemauan, tanggung jawab, kemampuan/keahlian. Sebab setiap kebijakan yang diambil memiliki potensi resiko, baik yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Nigro and Nigro (dalam Islamy, 2002 : 25-26) mengemukakan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan yaitu:

1) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Proses dan prosedur formulasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari dinamika dan tuntutan realitas dunia.

2) Adanya pengaruh kebiasaan lama (*conservatism*)

Administrator baru cenderung mengikuti kebiasaan-kebiasaan pendahulu mereka. Walaupun mereka belajar mengikuti keputusan-keputusan yang telah dikritik dan dinilai salah serta perlu diubah. Patologi ini sering disertai keinginan untuk segera menduduki suatu jabatan tertentu.

3) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Aspek ini cenderung mengaburkan rasionalitas dan obyektivitas suatu keputusan, dan tingkat subyektifitasnya sangat tampak.

- 4) Adanya pengaruh dari kelompok luar
Maksudnya adalah pengaruh-pengaruh lingkungan sosial dan pengalaman-pengalaman orang lain yang sebelumnya berada di luar bidang pemerintahan.
- 5) Adanya pengaruh keadaan masa lalu
Misalnya kebanyakan orang khawatir untuk melimpahkan wewenang dan tanggung jawab kepada orang lain, karena takut bila keputusannya itu disalahgunakan. Atau juga merasa ragu sebab para administrator di pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan di lapangan.

Kesulitan dalam memformulasikan suatu kebijakan dikemukakan oleh E. Caiden (dalam Islamy, 2002 : 27). Menurutny ada beberapa faktor yang menyebabkan hal itu, yaitu : sulitnya memperoleh informasi yang cukup; bukti-bukti sulit disimpulkan; adanya kepentingan yang berbeda-beda; dampak kebijakan sulit dikenali; umpan balik keputusan bersifat sporadis; proses perumusan kurang dimengerti dengan benar.

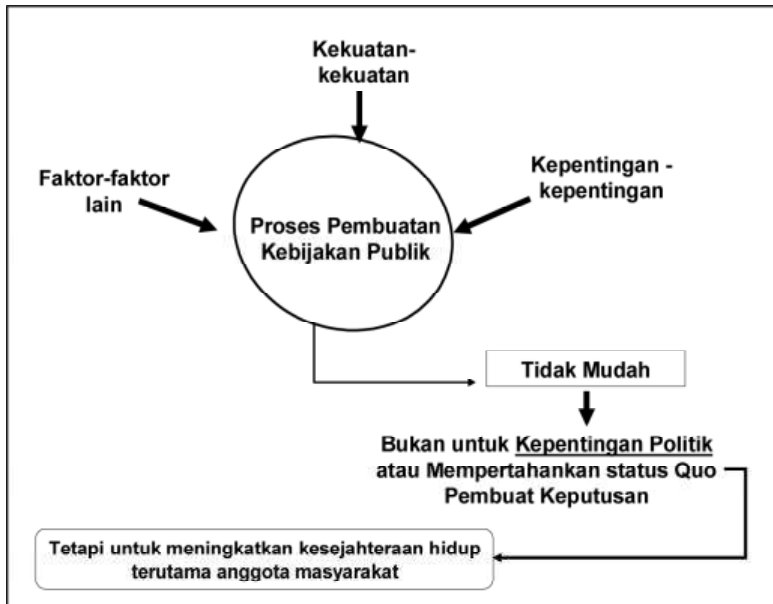
Disamping itu, James E. Anderson (dalam Islamy, 2002 : 27) mengungkapkan sejumlah nilai yang melandasi tingkah laku para administrator dalam membuat keputusan, yaitu :

- 1) Nilai-nilai politis (*political values*)
Didasarkan atas kepentingan politik, baik dari partai politik maupun kelompok kepentingan tertentu (*interest group*).
- 2) Nilai-nilai organisasi (*organization values*)
Seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanctions*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya.
- 3) Nilai-nilai pribadi (*personal values*)
Maksudnya nilai-nilai pribadi yang dianut para administrator dalam membuat kebijakan; untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.
- 4) Nilai-nilai kebijakan (*policy values*)
Dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik, atau secara moral dapat dipertanggungjawabkan.
- 5) Nilai-nilai ideologis (*ideological values*)
Misalnya, nasionalisme, keadilan dan sebagainya.

Mencermati berbagai faktor dan nilai yang mempengaruhi kebijakan diatas, tampak jelas bahwa ada dua aspek penting yang berpengaruh dalam perumusan kebijakan yaitu :

Perumusan Kebijakan Publik

- 1) Aspek internal pembuat kebijakan; meliputi sifat-sifat pribadi, persepsi dan nilai-nilai dasar yang dianutnya, pengalaman-pengalaman.
- 2) Aspek eksternal; meliputi dinamika dan tuntutan dunia realita, kebiasaan/tradisi organisasi, lingkungan sosial; nilai-nilai; politik, organisasi, ideologi.



Sumber : Diadopsi dari Islamy, 2002: 25-27

Gambar 3.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan publik

Dengan demikian, kebijakan publik bukan untuk mempertahankan status *quo* pembuat kebijakan (kepentingan politik), tetapi untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat.

2. Proses Formulasi Kebijakan

Menurut Dunn (2000), proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu (a) penyusunan agenda, (b) formulasi kebijakan, (c) adopsi kebijakan, (d) implementasi kebijakan, dan (e) penilaian kebijakan. Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut (Mustopadidjaja, 2002):

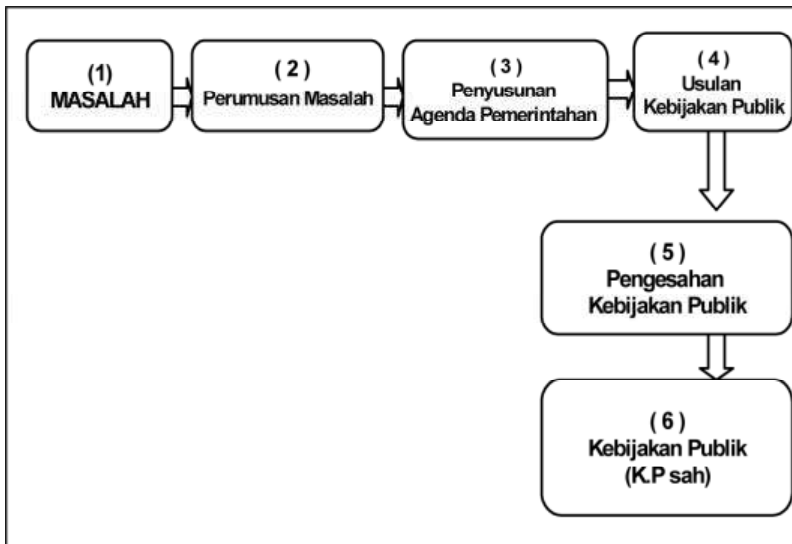
- 1) Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
- 2) Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
- 3) Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Perumusan Kebijakan Publik

- 4) Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
- 5) Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.
- 6) Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
- 7) Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

Bila kita mencermati dengan baik faktor-faktor dan nilai-nilai yang mempengaruhi perumusan kebijakan, maka terlihat bahwa ada sejumlah *Stakeholder* dengan persepsi dan asumsi yang ber-

beda-beda, dan sejumlah faktor *environment* yang mempengaruhinya. Karena itu ada berbagai pertimbangan dan kriteria yang harus dipenuhi agar suatu masalah dapat dicarikan solusinya. Dalam hal ini ada berbagai langkah dalam merumuskan suatu kebijakan publik, yaitu perumusan masalah, penyusunan agenda pemerintah, perumusan usulan kebijakn publik, dan pengesahan kebijakan publik.



Gambar 3.3 Tahapan Perumusan Kebijakan Publik

Untuk itu dibutuhkan suatu pendekatan atau metode yang dapat digunakan dalam merumuskan sebuah kebijakan publik agar dapat ditekan kesalahan menjadi sekecil mungkin. Metode dimaksud adalah metode analisis kebijakan (analisis kebijakan publik dilihat sebagai suatu pendekatan dalam perumusan kebijakan publik). Seperti dikatakan W.N.Dunn bahwa analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis, menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan.

Kemudian Dunn (2000) merumuskan 5 metode analisis kebijakan yang sangat membantu kita dalam memformulasikan kebijakan publik. Kelima metode dimaksud adalah (1) perumusan masalah (*problem structuring*), (2) peramalan (*forecasting*), (3) rekomendasi (*recommendation*), (4) pemantauan (*monitoring*), dan (5) evaluasi (*evaluation*). Perumusan masalah, peramalan, dan rekomendasi merupakan metode yang digunakan sebelum (*ex ante*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan, sedangkan metode monitoring dan evaluasi digunakan setelah (*ex post*) kebijakan diadopsi dan diimplementasikan.

Menyitir pemikiran Dunn, secara umum dapat dikatakan bahwa perumusan masalah akan membantu untuk menghasilkan ma-

salah apa yang hendak dipecahkan; peramalan akan membantu untuk menghasilkan formulasi atau hasil-hasil kebijakan yang diharapkan; rekomendasi akan membantu untuk menghasilkan adopsi kebijakan; monitoring akan membantu untuk menghasilkan hasil-hasil akibat implementasi kebijakan; dan evaluasi akan membantu untuk menghasilkan kinerja kebijakan.

Untuk memformulasikan sebuah kebijakan yang baik, tahap pertama yang harus dilakukan dan yang bersifat kritis adalah bagaimana merumuskan masalah secara benar. Dalam mencapai maksud tersebut, kita dapat menggunakan metode perumusan masalah (*problem structuring*). Melalui metode ini kita harus mencari akar masalah atau sebab akar dari munculnya masalah. Untuk memperolehnya kita dapat menggunakan empat (4) fase perumusan masalah yang saling berkaitan. Empat fase itu adalah (1) Pencarian masalah, (*problem search*), (2) pendefinisian masalah (*problem definition*), (3) spesifikasi masalah (*problem specification*), dan (4) pengenalan masalah (*problem sensing*). Pengenalan masalah akan menghasilkan situasi masalah; Pencarian masalah akan menghasilkan meta masalah (masalah atas masalah); pendefinisian masalah akan menghasilkan substansi masalah; dan spesifikasi masalah akan menghasilkan masalah formal. Dari ma-

salah formal inilah kita akan mengetahui akar masalah yang sesungguhnya. Apabila masalah formal sudah ditemukan, maka akan mempermudah kita untuk melangkah ke tahap berikutnya. Hal ini sejalan dengan pernyataan bahwa masalah yang dirumuskan dengan baik adalah masalah yang setengah terpecahkan.

Setelah masalah kebijakan dirumuskan dengan baik, maka langkah selanjutnya adalah melakukan peramalan (*forecasting*). Peramalan dapat dilakukan melalui kegiatan proyeksi, prediksi atau perkiraan. Melalui peramalan ini kita akan mengetahui kondisi masa depan. Ada 3 kondisi masa depan yang dihasilkan melalui peramalan, yaitu *potential future*, yaitu situasi sosial masa depan yang mungkin terjadi; *plausible future*, yakni situasi sosial masa depan yang akan terjadi jika tidak dilakukan intervensi melalui kebijakan publik; dan *normative future*, yakni situasi sosial masa depan yang akan terjadi akibat adanya intervensi kebijakan. Dari peramalan ini, sesuai dengan masalah yang sudah dirumuskan sebelumnya, kita akan dapat menentukan apakah memang sebuah intervensi kebijakan diperlukan atau tidak. Harap dicatat bahwa dapat saja situasi sosial masa depan akan lebih baik tanpa intervensi kebijakan, dan sebaliknya akan kontraproduktif jika dipaksakan melalui sebuah intervensi kebijakan.

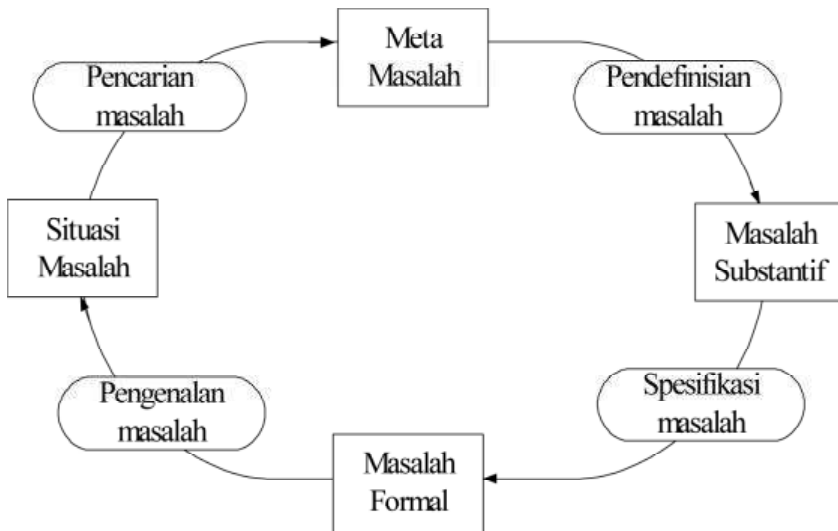
Metode ketiga adalah rekomendasi. Jika memang sebuah kebijakan sangat dibutuhkan, maka untuk memilih kebijakan apa yang tepat, harus dibuat berbagai alternatif pilihan. Setelah alternatif itu ada barulah dipilih dan diadopsi dengan alat bantu metode rekomendasi. Dalam melakukan rekomendasi harus dipertimbangkan kriteria dan sub kriteria sebagai berikut, (1) *technical feasibility* yang meliputi sub kriteria *effectiveness* dan *adequacy*; (2) *political viability* yang meliputi sub kriteria *acceptability*, *appropriateness*, *responsiveness*, *legal*, dan *equity*; (3) *economic and financial possibility* yang meliputi sub kriteria *change in net worth*, *economic efficiency*, *profitability* dan *cost-effectiveness*; dan (4) *administrative operability* yang meliputi sub kriteria *authority*, *institutional commitment*, dan *organisation support*. Setiap kriteria dan sub kriteria harus dipertimbangkan dengan matang agar tidak memunculkan masalah di masa yang akan datang. Karena itu, setiap langkah dan pendekatan atau metode yang digunakan harus dipertimbangkan secara matang dalam merumuskan kebijakan, terutama agar kebijakan tersebut dapat memberikan manfaat nilai yang besar bagi kelompok sasaran (lihat berbagai definisi kebijakan publik pada bab II)

Untuk memahami dengan baik setiap tahapan perumusan kebijakan publik, maka kita berusaha menguraikan beberapa komponen penting yang harus dipahami pada setiap tahapan tersebut.

2.1 Perumusan Masalah

Menurut Shattschneider, masalah-masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai, atau kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasi tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik (dalam Dunn, 2000 : 210). Dan perumusan masalah merupakan sistem petunjuk pokok atau mekanisme pendorong yang mempengaruhi keberhasilan semua fase analisis kebijakan dewasa ini. Sebab kesalahan dalam merumuskan masalah akan mengakibatkan kesalahan dalam penentuan alternatif pemecahan/solusi. Untuk itu, setiap *policy maker* hendaknya membatasi dengan jelas masalahnya terlebih dahulu.

Pembahasan dan pemahaman mengenai perumusan masalah sangat penting dan menentukan tahap selanjutnya. Misalnya: Masalah diskriminasi dan rendahnya aksesibilitas perempuan di legislatif merupakan masalah sosial-politik. Substansi masalah akan menunjuk cara pendekatan dalam pemecahannya.



Sumber : W. Dunn, 2000 : 228

Gambar 3.4 Tahap-tahap Perumusan Masalah

Raiffa (1968) sebagaimana dikutip Dunn (2000) menyatakan bahwa memahami masalah kebijakan adalah sangat penting, sebab seringkali terjadi bahwa para analis kebijakan lebih sering gagal karena mereka memecahkan masalah yang salah daripada karena memperoleh solusi yang salah terhadap masalah yang tepat. Pemahaman terhadap hal ini sangat penting dan perlu menjadi pedoman bagi pembuat kebijakan (*policy maker*) dalam memilih dan

mengadopsi kebijakan. Karena itu, dalam realitas perumusan kebijakan di negara kita selama ini terkadang melibatkan berbagai *stakeholder* sebagai cara untuk mengurangi tingkat ketegangan dalam membuat sebuah kebijakan, yaitu dengan memberikan kesempatan kepada publik untuk turut juga membuat rancangan yang sama, seperti kalangan akademisi (Perguruan Tinggi), cendekiawan, LSM, dan lain sebagainya yang dapat diminta untuk membuat rancangan yang sama untuk disandingkan dengan rancangan yang berasal dari legislatif dan pemerintah. Rancangan yang ada dikaji secara mendalam, mana yang terbaik itulah yang dipilih, atau menggabungkan beberapa konsep pemikiran yang relevan dari berbagai komponen tersebut. Walaupun '*kualitas*' keterlibatan berbagai kalangan dalam fase perumusan kebijakan publik (untuk konteks Indonesia), seringkali *hanya* untuk memenuhi persyaratan yang diajukan dalam ketentuan. Contoh : setiap perumusan rancangan peraturan atau undang-undang selalu diminta untuk membuat *Naskah Akademis*. Berapa persen naskah akademis yang efektif digunakan ? (atau mungkin juga tidak sempat dibaca)

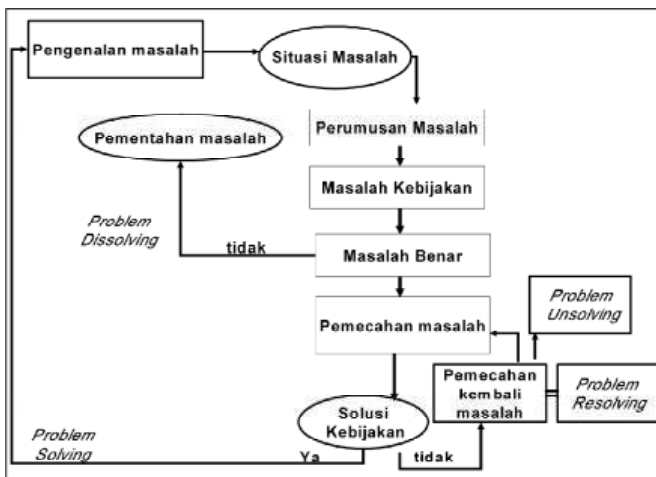
Apa sebenarnya yang dimaksudkan dengan masalah sehingga menjadi perhatian pertama dalam tahapan ini? David Smith (dalam Islamy, 2002 : 79), mendefinisikan masalah sebagai berikut :

“For policy purposes, a problem can be formally defined as condition or situation that produces need or dissatisfactions on the part of people for which relief or redress is sought. This may be done by those directly affected or by others acting on their behalf”. Menurutnnya, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat yang perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat oleh masalah itu atau oleh orang lain yang punya tanggung jawab untuk itu. Pendapat tersebut sejalan dengan Charles O. Jones yang mengatakan bahwa masalah adalah kebutuhan-kebutuhan manusia yang harus diatasi/dipecahkan. Dengan kata lain, masalah adalah segala hal yang menimbulkan kesulitan-kesulitan dan tuntutan-tuntutan yang harus ditemukan solusinya; kesenjangan antara harapan ideal dan realitas (gap antara *dassollen* dan *dassein*)

Mengikuti definisi tersebut diatas, maka banyak sekali kebutuhan atau ketidakpuasan yang dimiliki masyarakat yang merupakan problem. Namun apakah problem tersebut langsung dapat

disebut “problem umum” (*public problem*) yang mengundang *intere*se *policy maker* untuk dipecahkan? Karena itu, Jones membedakan “*problems*”, “*public problem*”, “*issues*” dan “*policy issues*”. Artinya, tidak semua masalah serta merta dapat disebut masalah publik yang kemudian menjadi isu publik untuk selanjutnya dirumuskan dalam kebijakan publik. Seringkali terjadi bahwa masalah publik (kebutuhan dan tuntutan masyarakat) tidak sama dengan masalah yang diangkat oleh pengambil kebijakan. Merumuskan masalah publik memang sulit dan rumit; jika tidak hati-hati maka dapat menjadi keuntungan bagi orang lain. Masalah belum tentu datang dengan sendirinya (tidak *given* di depan kita) Karena itu, masalah harus dicari (*problem search*), ditemukan (*finding*) dan dimunculkan (*problem rising*). Hal ini dilakukan oleh para *stakeholder* seperti wakil-wakil rakyat, masyarakat, partai politik, organisasi/kelompok, LSM dan sebagainya. Didalam proses tersebut, terjadi *bargaining* untuk menentukan prioritas masalah yang harus dipecahkan. Misalnya masalah aksesibilitas perempuan di legislatif. *Stakeholder* terkait adalah pemerintah, legislatif, partai politik–partai politik, organisasi-organisasi, LSM pemerhati perjuangan perempuan, tokoh-tokoh masyarakat dan tokoh-tokoh agama. William Dunn membedakan isu atas : isu mayor, isu sekunder, isu fungsional, isu minor

Perumusan masalah biasanya memunculkan empat kemungkinan yaitu *problem solving*, *problem resolving*, *problem unsolving* dan *problem dissolving*. Hasil akhir dari perumusan masalah adalah *problem solving*. Artinya, masalah tersebut dapat dicarikan solusinya sehingga dapat diangkat pada tahap selanjutnya oleh para *problem solver*. Perumusan masalah berguna untuk membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab, menentukan tujuan, memadukan pandangan yang bertentangan, merancang peluang-peluang.



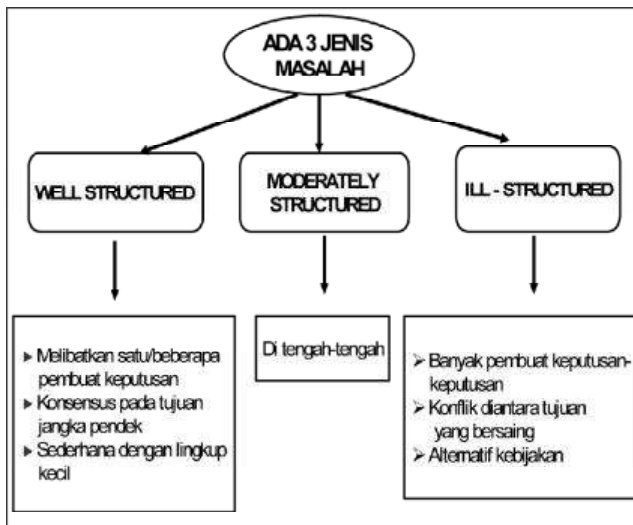
Sumber : W. Dunn, 2000: 212

Gambar 3.5 Prioritas Perumusan Masalah Kebijakan Publik

Perumusan Kebijakan Publik

- Karakteristik Masalah :
 - a) *Interdependence* : setiap masalah adalah merupakan bagian dari keseluruhan sistem masalah yang masing-masing saling tergantung satu sama lain.
 - b) *Subjective* : walaupun suatu masalah itu obyektif, tetapi masalah tersebut diberi makna secara berbeda oleh orang yang berbeda, pada waktu yang berbeda dan di tempat yang berbeda pula.
 - c) *Artificial* : masalah adalah merupakan produk dari penilaian manusia yang harus diterima sebagai kondisi sosial yang sah dan obyektif. Oleh karenanya maka masalah-masalah tersebut dikonstruksi, dipertahankan dan diubah secara sosial.
 - d) *Dynamic* : masalah yang berbeda menuntut solusi berbeda pula. Masalah dan solusi masalah senantiasa berada dalam kondisi yang berubah-ubah sehingga tidak ada masalah yang dapat diatasi dengan solusi yang sama.
- Menurut Kompleksitas Masalahnya :
 - a. *Well structured issues* : masalah yang melibatkan satu/sedikit pembuat kebijakan dan membutuhkan sedikit alternatif kebijakan.

- b. *Moderately structured* : masalah yang melibatkan sedikit pembuat kebijakan dan sedikit alternatif dengan nilai yang merupakan konsensus atas tujuan-tujuan yang tersusun rapi tetapi dampaknya sangat sulit diramalkan karena tidak pasti dan kemungkinan kesalahannya tidak bisa diramal.
- c. *Ill-structured issues* : masalah yang melibatkan berbagai macam pembuat kebijakan yang nilai-nilainya tidak dapat dikenali, kemungkinan kesalahan perumusannya sangat besar dan sangat sulit dipecahkan.



Gambar 3.5 Kompleksitas Masalah Publik

Jadi dilihat dari kelasnya, masalah kebijakan terbagi atas tiga bagian, yakni masalah yang sederhana (*well-structured*), masalah yang agak sederhana (*moderately-structured*), dan masalah yang rumit (*ill-structured*).

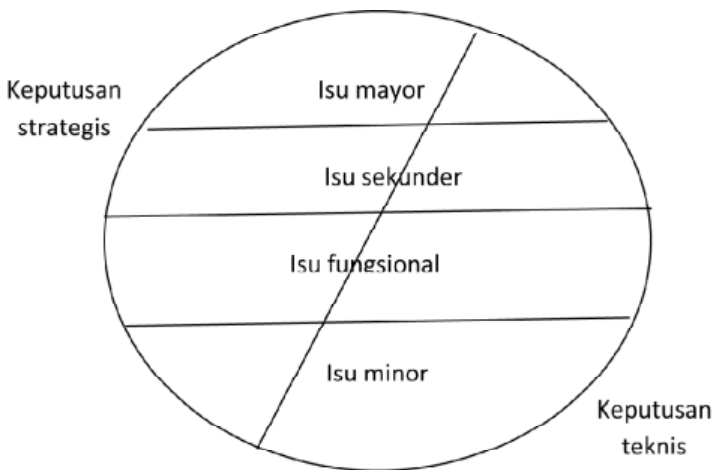
Tabel 3.1. Perbedaan dalam Struktur dari Ketiga Tipe Masalah Kebijakan

Elemen	Struktur Masalah		
	Sederhana	Agak Sederhana	Rumit
Pengambil Keputusan	Satu atau beberapa	Satu atau beberapa	Banyak
Alternatif	Terbatas	Terbatas	Tak terbatas
Kegunaan (Nilai)	Konsensus	Konsensus	Konflik
Hasil	Pasti dan berisiko	Tidak Pasti	Tidak Diketahui
Probabilitas	Dapat dihitung	Tak dapat dihitung	Tak dapat dihitung

Sumber : William N. Dunn, 2004, hal. 79

- Jenis masalah menurut jenjangnya:
 - a. *Major issues* : masalah besar adalah masalah yang berada di tingkat yang paling tinggi, misalnya yang dihadapi pemerintah pusat/nasional

- b. *Secondary issue*; masalah yang merupakan terjemahan dari masalah besar diatas yang mencakup penetapan program, kelompok sasaran, dan pihak-pihak lain yang memperoleh keuntungan dari program tersebut, misalnya: masalah pengentasan kemiskinan.
- c. *Functional issue* : masalah fungsional adalah masalah yang menyangkut aspek-aspek anggaran, pengadaan bahan, dan sebagainya
- d. *Minor issue* : masalah kecil adalah masalah yang berkenaan dengan aspek tertentu, misalnya: Ketenagakerjaan yang akan menangani program, seperti rekrutmen pegawai, gaji, jam kerja, metode kerja, dan lain sebagainya.



Russel I.ackoff (1974) menyatakan: “ *successful problem solving requires finding the right solution to the right problem. we fail more often because we solve the wrong problem than because we get the wrong solution to the right problem*” Pernyataan diatas menegaskan bahwa untuk bisa memecahkan suatu masalah membutuhkan dua (2) hal yaitu benar dalam merumuskan masalahnya dan benar pula dalam merumuskan alternatif pemecahan masalahnya. Dengan demikian, analisis pemecahan masalah mencakup:

- 1) pemilihan kriteria evaluasi : bisa ditetapkan secara kuantitatif seperti prioritas pertama, kedua, ketiga, dsb. selain itu yang paling banyak adalah secara kualitatif seperti sangat bagus, bagus, buruk
- 2) spesifikasi alternatif kebijakan : bisa dilakukan dari sumber (a) usulan alternatif yang pernah ada, (b) alternatif kebijakan yang bisa diterima oleh umum, (c) memodifikasi seperlunya alternatif yang telah diterima oleh umum: dan (d) alternatif yang unik dari hasil pengalaman kebiasaan.
- 3) evaluasi alternatif atas dasar peramalan dampaknya: (a) memprediksi dampak setiap alternatif yang akan dipakai, (b) menilai dampak berdasarkan kriteria (c) membandingkan alternatif sesuai dengan kriteria.

- 4) menyajikan rekomendasi : (a) sesuai dengan hasil evaluasi terhadap alternative, (b) menunjukan kekuatan dan kelemahan masing-masing alternatif; (c)menunjukan cara menggunakannya secara efektif.

2.2. Penyusunan Agenda Pemerintah

Suatu agenda pemerintah (*governmental agenda*) menggambarkan problema atau isu-isu dimana *policy maker* merasa harus memberikan perhatian yang aktif dan serius padanya. Cobb dan Elder mengartikannya sebagai “*that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision makers*” (dalam Islamy, 2002 : 85). Cirinya adalah sifat khas, konkrit dan terbatas jumlahnya.

Mereka membedakan “*governmental agenda*” dengan “*systemic agenda*”. Menurut Cobb dan Elder “*The systemic agenda consist of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority*” (dalam Islamy, 2002 : 83-84). Cirinya adalah abstrak, umum serta kurang menunjukkan alternatif-alternatif pemecahannya.

Perumusan Kebijakan Publik

- Prasyarat agar issue masuk ke dalam agenda sistematik menurut Cobb dan Elder (dalam Islamy, 2002 : 84)
 - 1) Issue memperoleh perhatian yang luas/dapat menimbulkan kesadaran masyarakat
 - 2) Adanya persepsi dan pandangan/pendapat publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah itu.
 - 3) Adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari beberapa unit pemerintahan untuk memecahkannya.

Pendapat Cobb dan Elder tersebut didukung oleh J.E. Anderson (dalam Islamy, 2002 : 86-87). Syarat-syarat agar problema umum masuk agenda pemerintah adalah :

- 1) Bila terdapat ancaman terhadap ketidak-seimbangan antar kelompok (*group equilibrium*).
- 2) Pertimbangan kepemimpinan politik.
- 3) Timbulnya krisis/peristiwa luar biasa.
- 4) Adanya gerakan-gerakan protes.

- 5) Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang menonjol dalam masyarakat.

Sementara Charles O-Jones memberikan 4 faktor sebagai syarat yaitu :

- 1) Dilihat dari peristiwanya sendiri : ruang lingkup, persepsi, definisi, intensitas.
- 2) Organisasi kelompok-kelompok : luasnya anggota kelompok, struktur dan kepemimpinan.
- 3) Cara mencapai kekuasaan : perwakilan, empati, dukungan.
- 4) Proses kebijakan:struktur,kepekaan, kepemimpinan.

Menurutnya, jika suatu problema umum telah “berhasil” masuk dalam agenda pemerintah, maka *policy maker* wajib menindaklanjutinya dengan membuat :

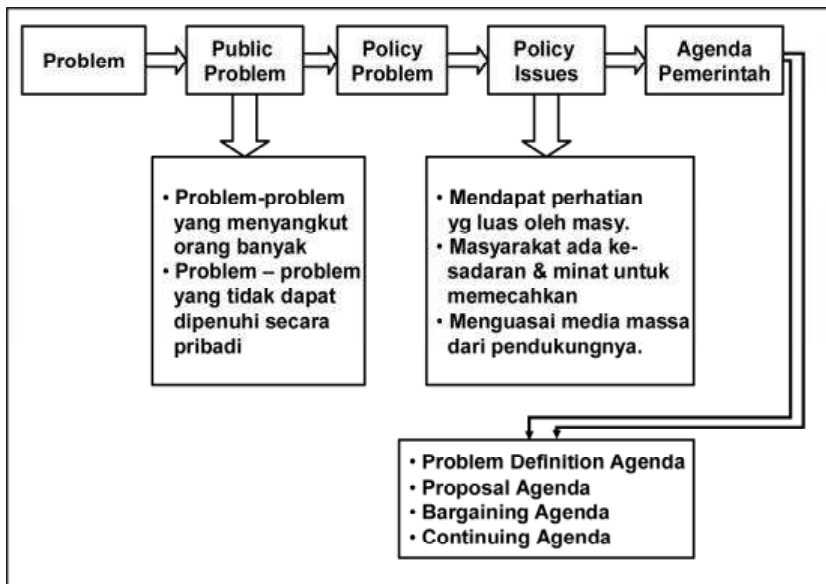
- 1) *Problem definition agenda*, yaitu hal-hal yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari *policy maker*.
- 2) *Proposal agenda*, yaitu problema yang telah mencapai tingkat diusulkan. Disini telah terjadi perubahan dari fase merumuskan masalah ke dalam fase pemecahan masalah.

Perumusan Kebijakan Publik

- 3) *Bargaining agenda*, yaitu usulan kebijakan ditawarkan untuk memperoleh dukungan secara aktif dan serius.
- 4) *Continuing agenda*, yaitu problema yang didiskusikan dan dinilai secara terus menerus.

Hasil akhir dari penyusunan agenda pemerintah adalah adanya agenda pemerintah.

Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang berorientasi pada terbentuknya negara kesejahteraan (*Welfare State*). Karena itu setiap *policy maker* harus memiliki “*sense of problem*” dan keinginan serta tekad untuk memecahkan problem secara tuntas. Misalnya : Persoalan diskriminasi dan kemiskinan akses politik perempuan, khususnya di legislatif telah mengundang atensi banyak pihak. Ketidakseimbangan akses antara laki-laki dan perempuan juga memicu aksi protes berbagai komponen masyarakat. Bahkan pemberian kuota 30% bagi perempuan di legislatif merupakan buah protes dan perjuangan “fraksi balkon”.



Gambar 3.6 Tahapan Penyusunan Agenda Pemerintah

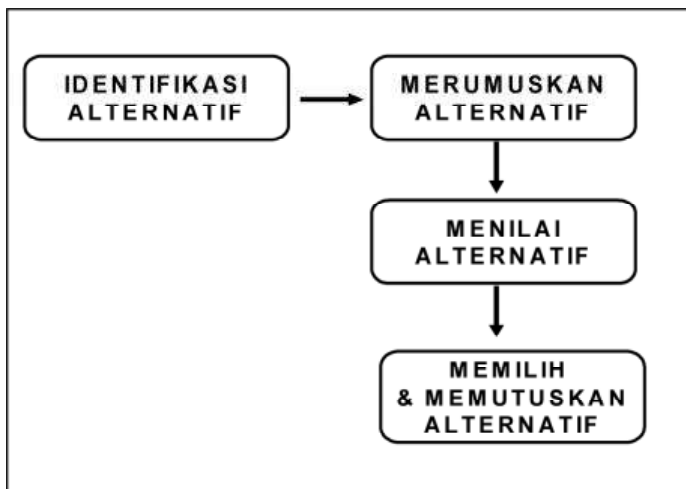
2.3. Perumusan Usulan Kebijakan Publik (*Policy Proposals*)

Tahap ini dapat diartikan sebagai kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Fase-fase dalam tahap ini adalah :

- 1) Mengidentifikasi alternatif : disesuaikan dengan sifat masalahnya.

Perumusan Kebijakan Publik

- 2) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
Tujuannya adalah agar semakin jelas definisinya sehingga mudah untuk memilah dan memper-timbangkan kekuatan dan kelemahannya.
- 3) Menilai alternatif : membutuhkan kriteria evaluasi
- 4) Memilih alternatif yang “memuaskan”



Gambar 3.7 Perumusan Usulan Kebijakan Publik

E.F. Harrison mengingatkan akan adanya keterbatasan-keterbatasan dalam memilih alternatif kebijakan.

1. keterbatasan kognisi
2. informasi yang tidak lengkap dan tidak sempurna
3. keterbatasan waktu dan biaya

- Jenis Alternatif

Tabel 3.2 Jenis Alternatif

Jenis	Makna
a. <i>Good Alternative</i>	▪ Alternatif yang baik bisa diterima oleh berbagai pihak dan bila dipakai dapat berhasil secara positif.
b. <i>Bland Alternative</i>	▪ Alternatif yang lembut, bila dipilih tidak mungkin memberikan hasil yang positif atau negatif.
c. <i>Mixed Alternative</i>	▪ Alternatif campuran, bila dipakai bisa memberikan hasil baik positif maupun negatif.
d. <i>Poor Alternative</i>	▪ Alternatif yang buruk, bila dipilih akan memberikan hasil yang negatif

Kesulitan-kesulitan dalam membuat pilihan alternatif kebijakan dan cara mengatasinya :

- 1) Bila terdapat dua atau lebih alternatif yang sama-sama atraktifnya dan sama-sama mempunyai peluang secara fungsional

untuk dapat memecahkan masalahnya, maka temukan sedetail mungkin perbedaannya dan bisa pula dengan melempar koin untuk menetapkan pilihannya.

- 2) Bila tidak ada satupun alternatif yang tidak memenuhi syarat pilihan, maka dua atau tiga alternatif bisa digunakan secara bersamaan atau simultan.
- 3) Bila terdapat hasil dan dampak penilaian yang tidak diinginkan dan berlebihan, maka perlu memperluas proses mencari alternatif lain atau kalau perlu/mungkin dengan mengubah tujuan dan sasarannya
- 4) Pembuat keputusan bingung karena adanya alternatif yang sangat banyak jumlahnya, maka perlu dilakukan pengorganisasian alternative-alternatif kedalam kelompok yang homogen dan mengintensifkan kegiatan membandingkan serta menilai masing-masing kelompok alternatif sehingga dapat dikenali mutu masing-masing alternatif tersebut
- 5) Kadang-kadang tidak ada satupun alternatif yang banyak tadi bisa dipilih sehingga secara fungsional dapat dipakai untuk memecahkan masalah, maka intensifkan usaha menemukan dan membuat alternatif baru, atau dengan mengubah tujuan agar sesuai dengan alternatif yang tersedia,

Untuk mendapatkan dan mempertajam upaya memperoleh alternatif pemecahan masalah yang baik, maka digunakan analisis SWOT (*Strength, Weaknesses, Opportunities, Threats*). Namun Morrissey lebih menyebutnya dengan SLOT (*Strength, Limitation, Opportunity, Threats*). Menurutnya, istilah *Kelemahan* cenderung berkonotasi negatif yakni adanya ketidakberesan yang perlu diperbaiki, sedangkan *Keterbatasan* tidak begitu berasosiasi dengan ketidakberesan (Morrissey, 1997:26).



Gambar 3. 8 Matrix Analisis SWOT

Analisis SWOT/SLOT mengharuskan perencana untuk melihat baik faktor internal organisasi maupun eksternal dengan sudut pandang yang obyektif. Kekuatan dan kelemahan/keterbatasan merupakan faktor internal organisasi, sedangkan Peluang dan An-

caman adalah faktor eksternal organisasi (dalam Islamy, 2001:16 ; Morrissey, 1997:26).

Kekuatan /*Strength* adalah situasi, kondisi, dan kemampuan internal organisasi yang positif/strategik yang memungkinkan alternatif yang dipilih berfungsi efektif bagi pemecahan masalah. Sedangkan kelemahan/ Keterbatasan adalah situasi, kondisi, dan ketidakmampuan internal organisasi yang tidak memungkinkan alternatif yang dipilih dapat berfungsi efektif bagi pemecahan masalah.

Peluang/*Opportunity* adalah situasi, kondisi, dan faktor-faktor eksternal yang positif yang membantu atau mendukung alternatif yang dipilih dapat secara efektif berfungsi bagi pemecahan masalah. Sedangkan Threats/ Ancaman adalah situasi, kondisi, dan faktor-faktor yang negatif yang tidak mendukung alternatif yang dipilih dapat secara efektif berfungsi bagi pemecahan masalah.

Langkah-langkah dalam analisis SWOT/SLOT adalah :

- Analisis faktor-faktor internal dan eksternal organisasi.
- Identifikasi isu-isu
- Penentuan strategi /alternatif
- Merumuskan langkah-langkah pemecahan

Analisis SWOT: Peran Politik Perempuan di Legislatif.

Faktor-Faktor Pendukung Dan Penghambat Proses Perencanaan Perumusan Kebijakan Peran Politik Perempuan Di Legislatif (Studi Kasus di Kabupaten Manggarai NTT)

*Orang Manggarai menganut sistem Budaya Patrilineal yang tergambar dalam “sistem Wa’u” (garis keturunan Bapak). Sistem wa’u mengarah pada perbedaan peran dan status laki-laki dan perempuan. Laki-laki disebut **ata one** (insider) dan perempuan dipandang sebagai **ata pe’ang** (outsider). Bagaimana aksesibilitas perempuan di legislatif berdasarkan UU No.12, pasal 65 (1) tahun 2003?*

Hasil olahan SWOT analisis bahwa terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhi aksesibilitas perempuan di legislatif, yaitu :

a. Kekuatan (*strength*) :

- Adanya berbagai kelompok/lembaga yang peduli terhadap perjuangan perempuan.
- Dasar hukum yang pasti untuk partisipasi politik perempuan di legislatif, UU no 31/2002 tentang Partai Politik, UU No.12/2003 tentang Pemilu, pasal 65 (1) kuota 30% .
- Adanya kebijakan daerah yang responsif gender; Adanya jejaring kerja sama antar berbagai unsur yang peduli perempuan; Jumlah penduduk perempuan lebih banyak dari laki-laki; dukungan gereja, dan tokoh masyarakat adat
- Adanya wadah pengkaderan perempuan di Partai politik

b. Kelemahan (*weaknesses*)

- Kurangnya keberanian perempuan untuk tampil dalam kegiatan politik, motivasi rendah; Pendidikan perempuan masih terbatas; dominasi dan hegemoni laki-laki masih kuat.
- Pandangan masyarakat yang stereotip.
- Terbatasnya ruang gerak lembaga pemberdayaan perempuan
- Kurangnya kader perempuan di partai politik.

c. Peluang (*Opportunities*)

- Otonomi daerah, dan kesetaraan politik yang diatur dengan undang-undang; Adanya pergeseran pola pikir masyarakat
- Tersedianya berbagai organisasi untuk mengembangkan diri.

d. Ancaman (*threats*)

- Kompetisi global, tuntutan kualifikasi semakin tinggi.
- Terbatasnya lingkup aktivitas perempuan.
- Eksploitasi dan politisasi perempuan.

2.4. Pengesahan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses pengesahan kebijakan. Dari sudut “Siapa” yang mengesahkan dapat dibedakan atas : individual *process* yaitu pembuat kebijakan sekaligus mengesahkan kebijakan, *collective process*-terlibat pelbagai pihak dari pelbagai institusi dalam pembuatan dan pengesahan kebijakan. Dalam hal ini, pembuat kebijakan bisa sekaligus berfungsi sebagai pengesah kebijakan tersebut, atau juga berarti pembuat kebijakan adalah pihak-pihak yang berbeda dengan pengesah kebijakan. Sehingga suatu usulan kebijakan, bisa saja ditolak atau diterima oleh pengesah kebijakan.

Usulan kebijakan yang telah disahkan/dilegistimasi, maka usulan tersebut menjadi kebijakan yang *legitimate* dalam arti dapat dipaksakan pelaksanaannya dan bersifat mengikat bagi orang/pihak-pihak yang menjadi sasaran dari kebijakan. Berkaitan dengan ini, David Easton mengatakan ““Suatu kebijakan negara bersifat otoritatif yaitu berisi nilai-nilai yang dialokasikan dan dipaksakan pelaksanaannya bagi seluruh anggota masyarakat”. Pemerintah diberi kewenangan penuh sehingga benar-benar kebijakan itu dilaksanakan oleh masyarakat. Proses pengesahan ini juga disebut proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Beberapa aspek yang harus dipahami pada tahap ini adalah:

- 1) Sebagai proses kolektif, pembuat kebijakan akan berusaha sekuat tenaga untuk memenangkan suara mayoritas dalam forum pengesahan kebijakan.
- 2) Jika pembuat kebijakan adalah pejabat negara, maka kebijakan publik tersebut adalah sah walaupun belum melalui proses pengesahan (otoritas legal pejabat negara).
- 3) Faktor penentu “kesuksesan” pengesahan kebijakan publik adalah proses sebelumnya yang sangat tergantung pada kualitas-kualitas pihak yang terlibat di dalamnya.
- 4) Biasanya diawali dengan kegiatan “*persuasion*” dan “*bargaining*” (*Take and Give* , Kompromi, Negosiasi)
- 5) Lembaga otoritatif pengesahan kebijakan publik adalah DPR (dalam arti sebagai proses kolektif).

Sebagai contoh: Rendahnya angka partisipasi perempuan di legislatif menyebabkan “kekuatan” meraih suara mayoritas juga kecil. Demikian pun “kualitas” perempuan dalam arti “utuh” masih belum dapat menjamin keberhasilan dalam “*persuasion*” dan “*bargaining*” berbagai kebijakan untuk perempuan. Jika suatu usulan kebijakan telah disahkan maka kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang sah dan bersifat otoritatif.

3. Model Perumusan Kebijakan Publik

Model merupakan bentuk abstraksi dari suatu kenyataan; suatu perwakilan yang disederhanakan dari beberapa gejala yang ada dalam kenyataan. Model digunakan untuk :

- Menyederhanakan dan menjelaskan pemikiran–pemikiran tentang politik dan *Public Policy*
- Identifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan-persoalan *policy*.
- Menolong seseorang untuk berkomunikasi dengan orang-orang lain dengan memusatkan pada aspek-aspek yang esensial dalam kehidupan politik.
- Mengarahkan usaha-usaha ke arah pemahaman yang lebih baik tentang *Public Policy*.
- Menyarankan penjelasan-penjelasan untuk *Public Policy* dan meramalkan akibat-akibatnya

Dapat dikatakan bahwa Model digunakan krn adanya eksistensi masalah publik yg kompleks, sehingga model dipandang sebagai pengganti kenyataan” *A model is an abstraction of reality* (Quade). Menurut W.Dunn, model adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu. Sehingga Model kebijakan

dinyatakan dalam bentuk konsep/teori, diagram, grafik atau persamaan matematis.

- **Karakteristik model kebijakan publik**
 - Sederhana dan jelas (*clear*)
 - Ketepatan identifikasi aspek penting problem kebijakan (*precise*)
 - Menolong utk pengkomunikasian (*communicable*)
 - Usaha langsung utk memahami kebijakan publik secara lebih baik (*manageable*)
 - Memberikan penjelasan & memprediksi konsekuensi (*consequences*)

- **Kategori model kebijakan (E.S. Quade)**
 - Model Analitik: untuk situasi yang kompleks, digunakan dalam riset operasi
 - Model Simulasi: bentuk eksperimen semu, model analog, penggunaan komputer
 - Model Permainan: manusia terlibat langsung, permainan perang-perangan, keterlibatan simultan

- Model Penilaian: tidak eksplisit (ekspresi verbal, berbentuk analogi), banyak dalam pikiran, model mental, misalnya: karakteristik organisasi
- **Tipe model kebijakan (W.N. Dunn)**
 - Model Deskriptif: menjelaskan/memprediksi sebab dan konsekuensi pilihan kebijakan, contoh: model indikator sosial
 - Model Normatif: menjelaskan, memprediksi, merekomendasi optimalisasi usaha, contoh: model antrian, model biaya-manfaat, dan lain-lain
 - Model Verbal: ekspresi deskriptif dan normatif, berupa: verbal, simbol, dan prosedural; pakai bahasa sehari-hari, pakai nalar berupa argumen nilai
 - Model Simbolis: pakai simbol matematis utk menerangkan hubungan, data aktual, contoh: $Y=a+bX$
 - Model Prosedural: menggunakan prosedur simulasi, teori pembuatan keputusan (penentuan alternatif), data asumsi (relatif/bobot), contoh: diagram keputusan

Ada beberapa model perumusan kebijakan publik yang lazim dibahas, yaitu :

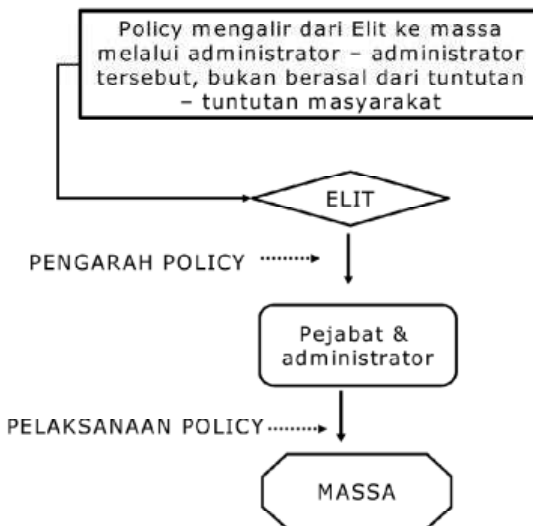
- 1) *Pure Rationaly model* : Pola pengembangannya pada konsep umum/universal (alamiah).
- 2) *Economically rational Model* : Gaya yang menekankan pada ekonomis dan efisien dalam pengambilan kebijakan.
- 3) *Sequential Decision Model* : Penekanannya pada experiment/ coba-coba Trial and Error, yang mana pengambilan kebijakan hanya untuk experiment saja.
- 4) *Incremental Model* : Bertumpu pada kebijakan sebelumnya
- 5) *Satisficing Model*: Tidak ada rumusan alternative artinya langsung menilai alternatif
- 6) Model Deskriptif (*Descriptive Model*) : Model yang disusun untuk tujuan menjelaskan dan/atau memprediksikan konsekuensi-konsekuensi dari pilihan –pilihan.
- 7) Model Kebijakan (*policy Model*) : Representasi yang disederhanakan mengenai aspek-aspek yang terseleksi dari situasi masalah yang dirumuskan untuk tujuan-tujuan tertentu.
- 8) Model Normatif (*Normative Model*): Model yang dirumuskan untuk maksud mengoptimalkan pencapaian utilitas

- 9) Model Pengganti (*surrogate Model*) : Sebuah model yang berfungsi sebagai salah satu dari berbagai cara yang mungkin untuk merumuskan masalah-masalah substantif.
- 10) Model Perspektif (*Prespective*): Model yang berfungsi sebagai salah satu berbagai cara yang mungkin untuk merumuskan masalah-masalah substantif.
- 11) Model Prosedural (*Procedural Model*) : Model yang diekspresikan dalam bentuk prosedur - prosedur elementer yang diciptakan untuk menampilkan hubungan dinamis
- 12) Model Simbolis (*Symbolic Model*) : Sebuah model yang diekspresikan dalam bahasa logika atau matematika simbolis, sdama atau equivalen dengan masalah formal.
- 13) Model Verbal (*Verbal Model*): Sebuah model yang diekspresikan dalam bahasa sehari-hari ketimbang logika simbolis dan matematis simbolis : sama atau equivalent dengan masala substantive.

Pada bagian ini, kita hanya membahas beberapa model perumusan kebijakan publik, antara lain:

3.1. Model Elite-Massa

Elit merupakan bagian Superior secara sosial dari suatu masyarakat, atau bagian/kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa sehingga nilai-nilai yang sedang berkuasa adalah nilai elit (*Political Elite*). Sedangkan dalam hubungan dengan *Public Policy*, rakyat dibuat apatis akan informasi, bahkan Elit sering membentuk opini masyarakat dalam persoalan *policy* dibanding Massa sehingga membentuk opini Elit. Dengan demikian, kebijakan publik adalah hasil preferensi Elit. Policy mengalir dari Elit ke massa melalui administrator-administrator tersebut, bukan berasal dari tuntutan-tuntutan masyarakat.



Di Indonesia peranan elit dalam kehidupan politik cukup menonjol. Model ini dapat menjadi salah satu alat analisis untuk mengupas proses perumusan public policy.

- **Implikasi Model Elit :**

- *Public Policy*, banyak mencerminkan kepentingan dan nilai-nilai Elit dibanding tuntutan rakyat. Inovasi dalam Public Policy sebagai hasil rumusan kembali nilai-nilai Elit
- Elit politik selalu ingin mempertahankan status quo, maka kebijakannya menjadi konservatif. Sehingga perubahan Institusi untuk melindungi Sistem yang ada dan posisi-posisi Elit, padahal untuk mensejahterakan rakyat terletak pada bahu para Elit tersebut.
- Perubahan kebijakan bersifat inkremental maupun *trial and error* yang hanya mengubah atau memperbaiki kebijakan sebelumnya.
- Elit mempunyai pandangan bahwa massa bersifat pasif, apatis, miskin informasi, sehingga rakyat banyak menjadi sasaran dari kehendak Elit, dan lembaga-lembaga demokrasi hanya untuk simbol nilai-nilai Elit. Kemudian para elit mengatur aturan main yang ada dalam Partai Politik. Dengan demikian, terjadi konsensus-konsensus Elit.

- Masyarakat tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi dan menciptakan opini tentang isu kebijakan yang seharusnya menjadi agenda politik di tingkat atas. Sementara birokrat/administrator hanya menjadi mediator bagi jalannya informasi yang mengalir dari atas ke bawah.
- Namun, tidak berarti bahwa kebijakan yang dibuat tidak mementingkan aspirasi masyarakat. Sampai level tertentu, mereka tetap membutuhkan dukungan massa, sehingga mereka juga harus memuaskan sebagian kepentingan masyarakat. Tanggung jawab untuk mensejahterakan masyarakat dianggap terletak di tangan elit, bukan di tangan masyarakat.



Sumber : diadopsi dari Dye, 1998 : 22

Gambar 3.9 Model Elite Massa

- **Ciri-ciri model elite-massa :**

- a) Masyarakat dibagi 2 yaitu golongan elite (berkuasa) dan non elite (massa).
- b) Kelompok elite dipilih secara istimewa dari golongan masyarakat sosial-ekonominya yang lebih tinggi.
- c) Perpindahan posisi non elite diusahakan selambat mungkin untuk stabilitas dan menghindari revolusi.
- d) Kebijakan negara tidak menggambarkan keinginan massa tetapi keinginan elite.
- e) Massa bersifat pasif/apatis, sedikit mempengaruhi elite. Sebaliknya, elite yang mempengaruhi massa.

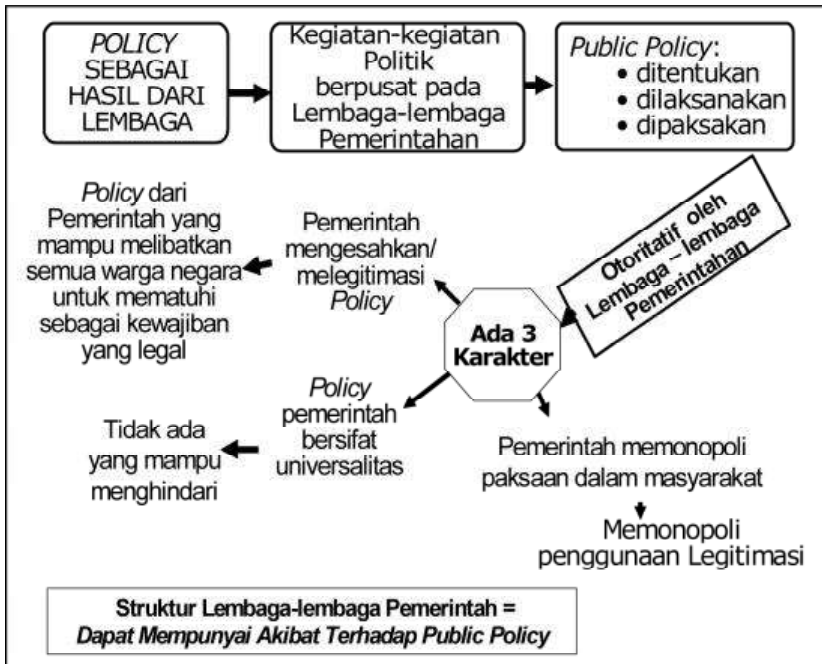
3.2. Model Institusional

Model ini disebut juga *Policy As Institutional Activity*. Sebab kebijakan publik diputuskan dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah. Untuk itu, Undang-undang menetapkan struktur kelembagaan negara dalam pembuatan kebijakan, termasuk di dalamnya adalah pembagian kekuasaan, *checks and balances*, otonomi daerah, yang memberikan nuansa pada kebijakan publik.

- **Karakter Model ini**
 - a) Merupakan model tradisional dalam proses pembuatan *public policy*.
 - b) Fokus/pusat perhatian pada struktur organisasi pemerintahan misal : lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, baik di pusat/nasional, regional/lokal.
 - c) Kebijakan secara otoritatif dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan pada lembaga pemerintahan.

- **Ciri-ciri model institusional :**
 - a) Lembaga pemerintah mengesahkan (legitimasi) Kebijakan negara oleh karenanya harus ditaati oleh semua warga negara.
 - b) Bersifat universal: tidak satupun warga negara yang dapat menghindarinya.
 - c) Pemerintah memegang hak monopoli dan memaksakan secara sah.

Dengan demikian, karakter pola komunikasi kebijakan dalam model ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3.10 Karakter Komunikasi Kebijakan

3.3. Model Kelompok (*Policy as Group Equilibrium*)

Kebijakan negara adalah merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijakan yang dimana beberapa *kelompok kepentingan* berusaha untuk *mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan* secara interaktif. Dengan

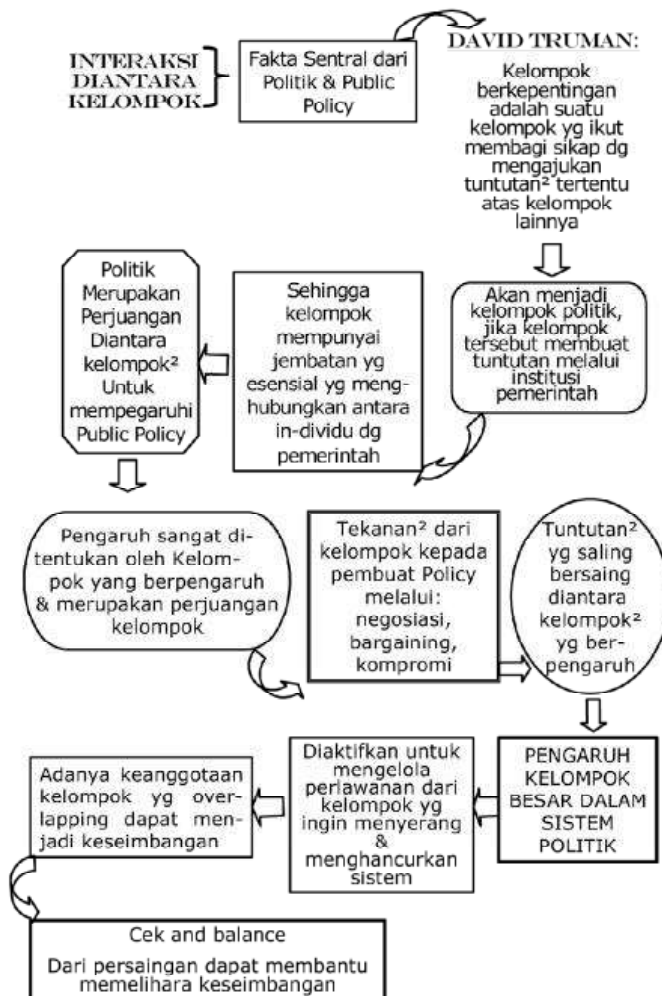
demikian pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menanggapi tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara *bargaining, negoisasi dan kompromi*.

Teori Kelompok ini dikemukakan oleh David B. Truman:

“Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikat baik secara formal/informal ke dalam *interest group* yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah”.

Tuntutan-tuntutan yang saling bersaing di antara kelompok-kelompok yang berpengaruh dikelola. Hasil persaingan antara berbagai kelompok kepentingan pada hakikatnya adalah *keseimbangan* yang tercapai dalam pertarungan antar kelompok dalam memperjuangkan kepentingan masing-masing pada suatu waktu. Agar supaya pertarungan ini tidak bersifat merusak, maka sistem politik berkewajiban utk mengarahkan konflik kelompok.

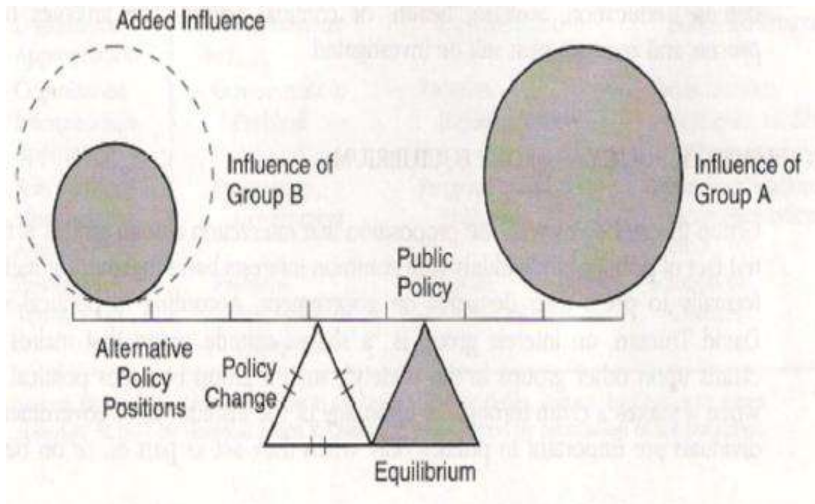
Perumusan Kebijakan Publik



Gambar 3.11 Dinamika Interaksi Model Kelompok

Tugas sistem politik adalah menengahi konflik antar-kelompok dengan cara :

- a) Membuat aturan permainan dalam peraturan kelompok
- b) Menciptakan keseimbangan kepentingan yang berbeda dan mengatur kompromi
- c) Mewujudkan kompromi ke dalam kebijakan negara
- d) Memaksakan kompromi bagi semua pihak



Sumber : Dye, 1998 :20

Gambar 3.12 Model Kelompok

Perumusan Kebijakan Publik

Kelompok kepentingan yg berpengaruh diharapkan dapat mempengaruhi perubahan *Public Policy*. Di samping itu, model kelompok dapat dipergunakan untuk menganalisis proses pembuatan *Public Policy*: menelaah kelompok-kelompok apakah yang saling berkompetisi untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan dan siapakah yang memiliki pengaruh paling kuat terhadap keputusan yang dibuat. Dan pada tingkat implementasi, kompetisi antar kelompok juga merupakan salah satu faktor yang menentukan efektifitas kebijakan dalam mencapai tujuan.

Interest group yang berpengaruh pada *public policy* :

- a) Jumlah anggota
- b) Harta kekayaan
- c) Organisasi yang solid
- d) Kepemimpinan
- e) Hubungan erat dengan *policy maker*
- f) Kohesi intern para anggota, dsb.

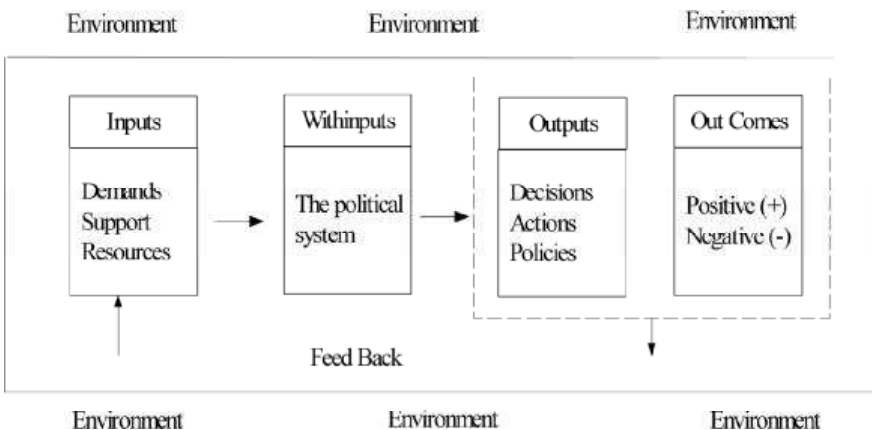
3.4. Model Sistem Politik

Pendekatan sistem diperkenalkan oleh David Easton yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara organisme dengan

lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan dan perubahan hidup yang relatif stabil. Ini kemudian dianalogikan dengan kehidupan sistem politik.

Menurut David Easton, model ini didasarkan pada konsep teori informasi yang meliputi *inputs*, *withinputs*, *outputs*, *feedback*. Kebijakan negara sebagai respon sistem politik terhadap kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan dan geografis).

Jadi kesimpulannya, kebijakan negara sebagai hasil (output) dari sistem politik.



Sumber : Islamy, 2002:46

Gambar 3.13 Model Sistem Politik

Perumusan Kebijakan Publik

The political system = *The black box of decision making*

The conversion process

The political system :

- Legislatif, eksekutif, yudikatif
 - Partai politik, kelompok kepentingan
 - Media massa, anggota masyarakat, tokoh masyarakat
 - Struktur birokrasi, prosedur, mekanisme politik
 - Sikap dan perilaku *policy maker*
-
- **Nilai utama model sistem terhadap analisis kebijakan, adalah:**
 - 1) Apa dimensi lingkungan yang menghasilkan permintaan dalam sistem politik?
 - 2) Apa karakteristik sistem politik yang dapat merubah permintaan menjadi *Public Policy* dan memuaskan dari waktu ke waktu?
 - 3) Bagaimana input lingkungan berdampak pada karakteristik sistem politik?
 - 4) Bagaimana karakteristik sistem politik berdampak pada isi *Public Policy* ?
 - 5) Bagaimana input lingkungan berdampak pada isi *Public Policy* ?

6) Bagaimana *Public Policy* berdampak melalui umpan balik pada lingkungan?

Proses tidak berakhir di sini karena setiap hasil keputusan yang merupakan keluaran sistem politik akan mempengaruhi lingkungan. Kemudian perubahan lingkungan inilah yang selanjutnya akan mempengaruhi *demands* dan *support* dari masyarakat.

- Kelemahan dari model ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Seringkali terjadi bahwa apa yang diputuskan oleh pemerintah memberi kesan telah dilakukannya suatu tindakan yang sebenarnya hanya untuk memelihara ketenangan/kestabilan. Sehingga persoalan yang muncul dari pendekatan ini adalah dalam menentukan tujuan itu sendiri.

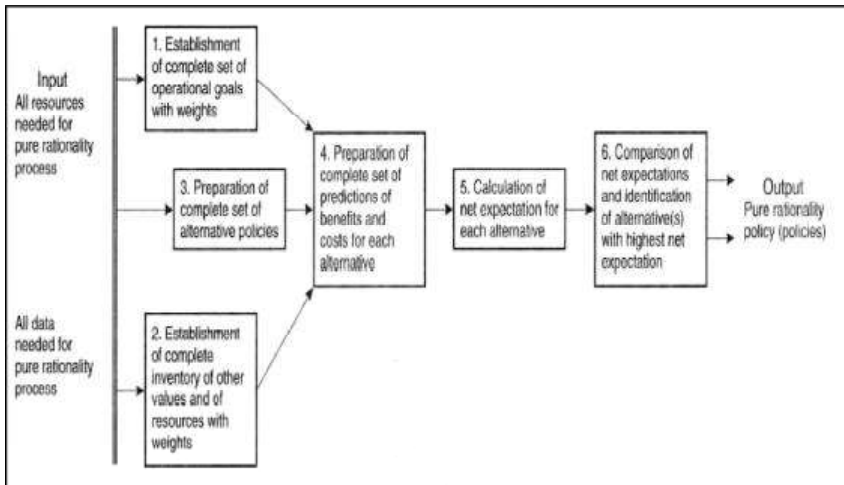
3.5. Model *Rational-Comprehensive*

Kebijakan rasional diartikan sebagai kebijakan yang mampu mencapai keuntungan sosial tertinggi. Dalam model ini, Rational dipahami sama dengan efisiensi. Sehingga kebijakan yang rational adalah kebijakan yang efisien. Artinya, Rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankan adalah positif, sehingga kebi-

jakan sebagai Laba Sosial Maksimum. Hasil kebijakan harus memberikan keuntungan bagi masyarakat yang telah membayar lebih, dan pemerintah mencegah kebijakan bila biaya melebihi manfaatnya.

Pada tataran pelaksanaannya, banyak kendala untuk melakukan rasionalitas, tetapi dengan adanya model rasionalitas maka dapat menolong untuk meng-identifikasi berbagai komponen yang harus diperhatikan, baik ketersediaan sumber daya, prosedur, alternatif, konsekuensi, maupun nilai-nilai sosial yang ada.

- Karakteristik rasionalitas sangat banyak dan bervariasi. Untuk memilih kebijakan rasional, pembuat kebijakan harus :
 - 1) mengetahui semua keinginan masyarakat dan bobotnya,
 - 2) mengetahui semua alternatif yang tersedia
 - 3) mengetahui semua konsekuensi alternatif,
 - 4) menghitung rasio pencapaian nilai sosial pada setiap alternatif,
 - 5) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.



Sumber : Dye, 1998 : 26

Gambar 3.14 Model Rasional

- **Asumsi rasionalitas** adalah preferensi masyarakat harus dapat diketahui dan dinilai/bobot. Harus diketahui nilai-nilai masyarakat secara komprehensif. Informasi alternatif dan kemampuan menghitung secara akurat tentang rasio biaya dan manfaat. Aplikasi sistem pengampilan keputusan. Pada dasarnya nilai dan kecenderungan yang berkembang dalam masyarakat tidak dapat terdeteksi secara menyeluruh, sehingga menyulit-

kan bagi pembuat kebijakan untuk menentukan arah kebijakan yang akan dibuat.

- **Contoh:** Apakah rasional mengganti premium dengan pertamax untuk sepeda motor? Bagaimana membandingkan antara beban pengeluaran BBM para pemilik sepeda motor (yang rata-rata masyarakat menengah ke bawah) dan nilai rata-rata pendapatannya termasuk biaya hidup untuk keluarganya – maupun jumlah waktu yang terbuang saat antrian BBM yang semakin panjang, belum lagi ditambah dengan tingkat kesulitan memperoleh Pertamina – jumlah waktu efektif bekerja, dan seterusnya
- Pada akhirnya pendekatan rasional ini cukup problematis dalam hal siapa yang berhak menilai suatu kebijakan bersifat rasional atau tidak.

Menurut Yehezkel Dror, *Policy* yang rasional mempunyai syarat bahwa *Policy Maker* harus mengetahui :

- a) Preferensi nilai-nilai dalam masyarakat dan tekanan kecenderungan.
- b) Semua pilihan dan alternatif *policy* yang tersedia.
- c) Semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap *policy*

- d) Memperhitungkan rasio yang dicapai bagi setiap nilai - nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif *policy*
 - e) Memilih alternatif *policy* yang paling efisien.
- (dalam Nugroho, 2003:116; Winarno, 2007:101)

Sebagian orang mengatakan bahwa model ini merupakan model yang *pure* dan ideal yang mengikuti setiap tahapan perumusan kebijakan publik dengan memperhitungkan pencapaian tingkat efisiensi dan efektifitas kebijakan.

3.6. Model Incremental

Dikemukakan oleh Charles E. Lindblom dalam “*The Science of Muddling Through*”. Menurutnya, Kebijakan negara merupakan suatu kelanjutan kegiatan pemerintah masa lalu dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit (Lindblom, dalam Winarno, 2007 : 109)

Terry W. Hartle memberikan karakteristik model *incremental* yaitu :

- a) Menilai alternatif secara tidak komprehensif tapi memusatkan perhatian hanya pada kebijakan yang berbeda secara inkre-

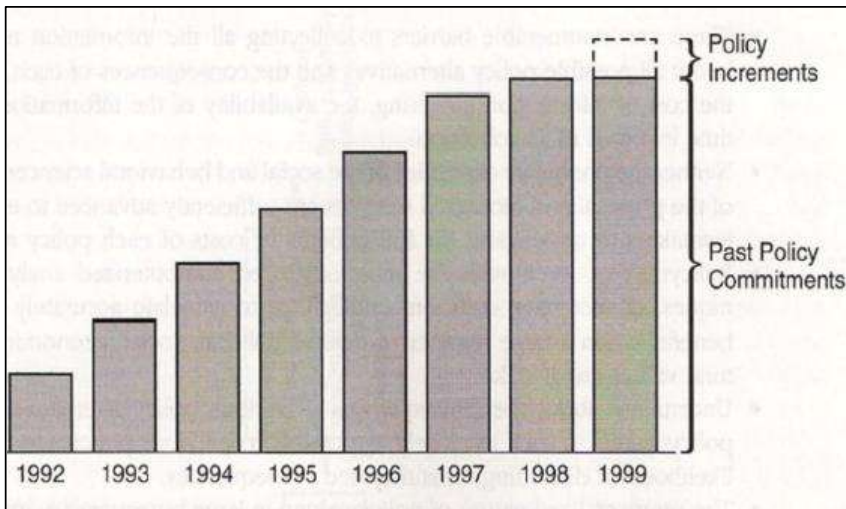
Perumusan Kebijakan Publik

mental. Jadi, perhatian pada *policy* yang berbeda secara *incremental* dengan *policy* yang telah ada (terdahulu)

- b) Sejumlah kecil alternatif *policy* yang dipertimbangkan
- c) Konsekuensi *policy* yang terbatas saja yang dipertimbangkan
- d) Selalu melakukan redefinisi, penyesuaian tujuan-cara dan cara-tujuan
- e) Pemecahan masalah melalui serangkaian analisis dan penilaian
- f) Bersifat “mengobati”

Kebaikan model *incremental* :

- a) Analisanya sederhana (*simplification*)
- b) Berlandaskan sistem nilai (*value system*)
- c) Mampu menghilangkan konflik (*reduce conflict*)
- d) Menjamin stabilitas sistem politik (*maintain the stability of political system*)



Sumber : Dye, 1998 : 28

Gambar 3.15 Model Incremental

- **Kritik terhadap model ini, antara lain :**
 - Model ini tidak mendorong pembuat keputusan untuk melakukan inovasi dalam mencari alternatif-alternatif optimal.
 - Model ini tidak memberi peluang untuk beradaptasi dan mengatasi kondisi-kondisi darurat dari sebuah masyarakat modern yang kompleks dan sedang mengalami perubahan yang cepat. (Yehezkel Dror, dalam Winarno, 2007 :111)

Perumusan Kebijakan Publik

- Dalam realitas perumusan kebijakan di negara kita, para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara konsisten terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya dan lebih suka berbuat secara inkremental. Mengapa?
 - Tidak punya waktu, intelektualitas, maupun biaya untuk penelitian terhadap nilai-nilai sosial masyarakat yang merupakan landasan bagi perumusan tujuan kebijakan.
 - Adanya kekhawatiran tentang bakal munculnya dampak yang tidak diinginkan sebagai akibat dari kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya.
 - Adanya hasil-hasil program dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan demi kepentingan tertentu.
 - Menghindari konflik jika harus melakukan proses negosiasi yang melelahkan bagi kebijakan baru.

3.7. Model *Mixed Scanning*

Model ini dikemukakan oleh Amitai Etzioni (dalam Winarno, 2007 :112-113) untuk menjembatani keterbatasan pada kedua model terakhir. Ia mengatakan bahwa :

- a) Model Rational *Comprehensive* : untuk *high coverage scanning* (penjelasan dan pengamatan yang luas)

- b) Model *Incremental* : untuk *truncated scanning* (pengamatan yang mendetail)
- c) Model *Mixed Scanning* bersifat *compromises*.

Sebagai model kompromis, maka penyelidikan kebijakan menggunakan pendekatan inkremental dan rasional. Sebab realitas pembaruan sosial masyarakat tidak cukup hanya dibahas secara inkremental tetapi ada hal-hal mendasar yang harus dibahas secara rasional.

Dari seluruh pembahasan mengenai model-model perumusan kebijakan publik harus disadari bahwa tidak ada satu model yang dapat direkomendasikan sebagai *terbaik*, sebab setiap model memiliki fokus yang berbeda tentang kondisi politik dan membantu memahami berbagai perbedaan tentang kebijakan publik. Hubungan kebijakan publik dengan institusi pemerintah sangat dekat. Suatu kebijakan tidak akan menjadi *Public Policy* kecuali jika diformulasi, implementasi & di “enforced” oleh lembaga pemerintah. Thomas R. Dye mengatakan, lembaga pemerintahan memberikan tiga ciri utama *Public Policy*, yaitu 1) Legitimasi, 2) Universalitas, dan 3) Paksaan. Dan dalam konteks Indonesia, *Public Policy* adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah: Legislatif, Eksekutif, Yudikatif, Pemerintah Daerah, dan sebagainya.

Apa Komentar Saudara terhadap realitas di bawaah ini?



Realitas di atas sering kita temui di berbagai daerah, mungkin juga ada di sekitar lingkungan tempat tinggal kita. Menurut Anda, apa yang menjadi persoalan/masalah dalam gambar di atas?

- Setiap kita akan mengajukan berbagai tanggapan sesuai dengan latar belakang keilmuan, pengalaman, motivasi dan faktor

kepentingan lainnya (LSM, legislatif, Eksekutif – terutama instansi terkait, dll) . Ada yang mengatakan masalah air minum bersih, kesehatan lingkungan, sikap dan perilaku masyarakat, dan lain – lain. Jawaban – jawaban itu sekaligus menunjukkan *leading sector* yang akan menangani masalah tersebut. Lalu bagaimana dengan kebijakan, program dan kegiatannya? Anggaran/ *Budget* ? Kalau programnya lintas sektor, bagaimana pola koordinasi ? Siapa saja yang dilibatkan? Kita yang melihat realitas ini sibuk memikirkan berbagai alternatif solusi terhadap *masalah* (menurut kita).

- Apakah *mandi, cuci, mengambil air minum/masak di air kotor (bahkan sungai juga sebagai jamban)* merupakan *masalah* bagi masyarakat tersebut ? Belum tentu. Bisa saja mereka menjawab “*sejak lahir kami sudah terbiasa dengan hal – hal seperti ini. Toh kami sehat – sehat saja, bahkan anak – anak kami bisa sekolah sampai perguruan tinggi, menjadi pejabat, pengusaha, politikus, ya dengan hidup menggunakan air sungai ini. Tidak masalah “*
- Perbedaan persepsi seperti itu seringkali terjadi. Jika kita mengikuti pendapat kelompok pertama, kemudian dibangunlah Kamar Mandi – Cuci dan Kakus (MCK) dan Air Minum Bersih.

Namun kenyataannya, banyak MCK yang dibangun dengan biaya mahal (bahkan dengan bantuan luar negeri) *dibiarkan dan masyarakat tidak mau menggunakannya*. Tetap saja mereka memanfaatkan air sungai (yang kotor). Jika mengikuti pendapat masyarakat bahwa *memanfaatkan air sungai yang kotor bukan masalah*, di mana perhatian dan tanggung jawab pemerintah? Dari berbagai kriteria kesehatan, memanfaatkan air sungai kotor untuk berbagai keperluan merupakan masalah, sumber penyakit, dll

- Seringkali, masalah yang diangkat oleh pembuat kebijakan *tidak sama* dengan masalah yang dihadapi masyarakat. **Bagaimana seharusnya ?** Semuanya terletak pada *political will* dan *good will* legislatif dan eksekutif, pada kualitas negosiasi *antar* dan *intra* berbagai komponen perumus kebijakan publik .

BAB IV

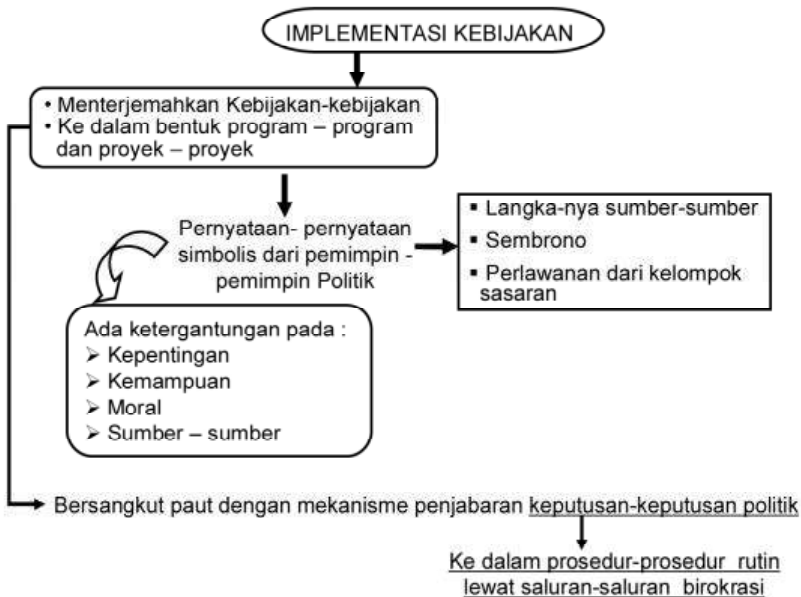
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Pengantar

Kebijakan publik adalah apapun yang diputuskan pemerintah untuk melakukan atau pun tidak melakukan sesuatu (Dye, 1998:2). “Apun” yang dimaksud bisa berupa peraturan-peraturan (dalam berbagai hirarkinya), termasuk terjemahannya ke dalam berbagai petunjuk operasional, rencana program dan kegiatan, aktor/pelaku dan kelompok sasarannya. Dengan kata lain, suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Dalam pengertian luas, implementasi kebijakan dipandang sebagai alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Walaupun dalam praksisnya, dampak tersebut tidak selamanya sesuai harapan bahkan muncul dampak yang sama sekali tidak diharapkan (*intended risk and unintended risk*) . Jadi implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan. Artinya implementasi

kebijakan menentukan keberhasilan suatu proses kebijakan di mana tujuan serta dampak kebijakan dapat dihasilkan

Selama ini, proses implementasi kebijakan seringkali bersandar pada realitas teknis sebagai resolusi atas problem-problem sosial. Kecenderungan positivistik, market oriented, model *top-down*, merupakan realitas yang selalu ditemui pada setiap proses politik (kebijakan).



Gambar 4.1 Alur Implementasi Kebijakan

Skema di atas juga menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu: 1) Unsur pelaksana, 2) Adanya program yang dilaksanakan, serta 3) *Target group* atau kelompok sasaran. Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan (2006i:28) sebagai berikut:

“Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian”.

Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi seperti yang dijelaskan oleh Ripley dan Franklin, bahwa *“Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role,*

although they are not dominant". Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan. (bdk. Teori *Trias Politica* Montesque dan konsep pembagian kekuasaan dalam sistem Pemerintahan Indonesia). Peran birokrasi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik juga sejalan dengan hakikat birokrasi sebagai institusi pelayanan publik. Dengan kata lain, fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Selain pelaksana dan program, unsur lainnya adalah *target group* atau kelompok sasaran, yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan". Berkaitan dengan kelompok sasaran, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam konteks implementasi kebijakan yang menjadi karakteristik kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi, yang memengaruhi efektivitas implementasi. Dari segi kompetensi

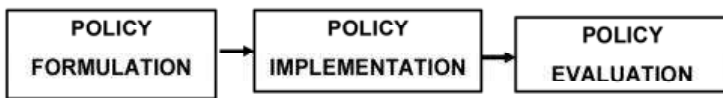
keilmuan dan pengalaman, tuntutan tersebut bukan merupakan hambatan bagi birokrasi sebagai profesional karier , tentu saja faktor yang justru diperhatikan adalah berkaitan dengan *disposisi* (sikap dan perilaku), kualitas moral administrator publik.

2. Konsep Implementasi Kebijakan

Secara etimologis, kata Implementasi merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris "*implementation*", yang berasal dari kata kerja "*to implement*". Menurut Webster's Dictionary (dalam Tachan, 2008: 29), kata *to implement* berasal dari bahasa Latin "*implementum*" dari asal kata "*impere*" dan "*plere*". Kata "*implore*" dimaksudkan "*to fill up*", "*to fill in*", yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to fill*", yaitu mengisi. Sehingga kata *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Jadi secara etimologis, implementasi merupakan suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Terminologi implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas

penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Bisa juga dikatakan bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan ‘mengeksekusi konsep ke dalam aturan teknis operasional dan program-program kegiatan’ yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan.



Pemahaman secara etimologis memunculkan konsep-konsep terminologis mengenai implementasi kebijakan publik, antara lain:

Anderson (1978:25) mengemukakan bahwa: *“Policy implementation is the application by government`s administrative machinery to the problems.* Kemudian Edward III (1980:1) menjelaskan bahwa: *“policy implementation,... is the stage of policy making between establishment of a*

policy...And the consequences of the policy for the people whom it affects". Sedangkan Grindle (dalam Tachan, 2008: 30) mengemukakan bahwa: "implementation – a general process of administrative action that can be investigated at specific program level".

Kemudian, Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2005:102) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai:

"Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan".

Selanjutnya konsep implementasi yang dikemukakan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Abdul Wahab, 1997; 65) yang menyatakan bahwa:

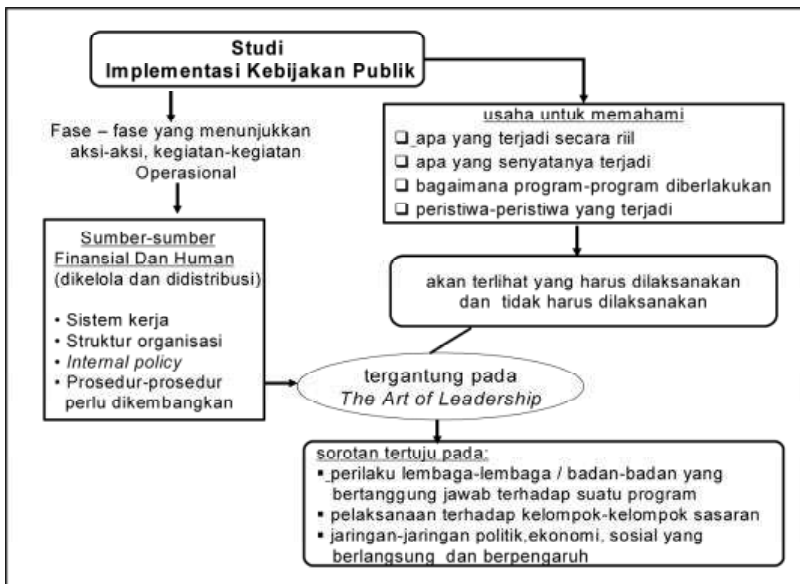
“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dari kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat /dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Goggin,et, al, (1990:40) menganggap implementasi sebagai suatu proses dinamis untuk mempelajari berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan dan menyusun kembali kebijakan tersebut. Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky (dalam Abdul Wahab, 1991: 54), implementasi adalah suatu proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Namun realitas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan publik cenderung dipahami sebagai suatu rutinitas yang sering dibicarakan tetapi jarang dipelajari dan diteliti sehingga menimbulkan banyak problema; tidak berhasil mencapai tujuan, dan sasaran yang diharapkan tidak didapat.

Implementasi merupakan usaha mendeskripsikan hubungan antara ciri-ciri kebijakan publik, hubungan program dengan implementasinya. Bisa juga dikatakan sebagai studi yang mencoba mengkorelasikan antara variable-variabel implementasi dengan variabel regim-regim politik dimana program-program diimplementasikan, dan berusaha mengeksplorasi ciri-ciri umum dalam implementasi. Sehingga implementasi berisikan : a) Fase-fase yang menunjukkan aksi-aksi, b) Kegiatan-kegiatan operasional, dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber-sumber finansial dan sumber daya manusia yang dikelola dan dimobilisasi atau dibagi/didistribusikan, dan berkaitan dengan:

- a) Sistem kerja
- b) Struktur organisasi
- c) *Internal policy*
- d) Prosedur-prosedur yang perlu dikembangkan

Dengan demikian, studi implementasi kebijakan publik adalah usaha untuk memahami : apa yang terjadi secara riil/apa yang senyatanya terjadi, bagaimana program-program diberlakukan, dan peristiwa-peristiwa apa saja yang terjadi, sehingga akan terlihat yang harus dilaksanakan dan tidak harus dilaksanakan.



Gambar 4.2 Aspek-aspek Studi Implementasi

Pelaksanaan kebijakan pemerintah dipengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat, kondisi perekonomian, jaringan kekuatan politik dan perangkat administrasi pelaksanaan kebijakan sendiri. Untuk mengelola dan membagi sumber - sumber sangat tergantung pada seni memimpin dari seorang pemimpin dan kualitas sumber daya manusia birokrasi yang menterjemahkan kebijakan ke dalam program-program Karena itu, implementasi kebijakan tidak hanya ber-

kaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan publik.

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006i:31) bahwa *“Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect”*. Menurut Terry dalam Tachjan (2006:31) program merupakan;

“A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objective. The make up of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets”.

Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut

menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget. Pikiran yang serupa dikemukakan oleh Siagiaan, program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Sasaran yang dikehendaki ,
2. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu,
3. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya,
4. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan dan
5. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan (Siagiaan, 1985:85)

Selanjutnya, Grindle (1980:11) menjelaskan bahwa isi program harus menggambarkan; “kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*), jenis manfaat (*type of benefit*), derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), status pembuat keputusan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementers*) serta sumberdaya yang tersedia (*resources committed*)”.

Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu:

Implementasi Kebijakan Publik

1. Merancang bangun (*design*) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu.
2. Melaksanakan (*aplication*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat.
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan (Tachjan, 2006i:35)

Dari pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan sebenarnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan atau lembaga yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dimaksud dan menciptakan ketaatan bagi kelompok sasaran, melainkan juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang berpengaruh terhadap berbagai pihak yang terlibat dan pada akhirnya menimbulkan dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan (*intended risk and unintended risk*). Hal ini harus selalu dipertimbangkan dalam proses implementasi.

Setiap kebijakan yang diimplementasikan sudah tentu akan menimbulkan dampak. Ketidakberhasilan suatu kebijakan untuk mencapai tujuan dan banyaknya kebijakan tidak memperoleh/ mempunyai dampak sebagaimana yang diharapkan disebabkan karena beberapa faktor, yaitu:

- 1) Tersedianya sumber-sumber yang terbatas, baik lembaga, biaya, material, waktu dan sebagainya, sehingga dampak sesuai yang diharapkan .
- 2) Kesalahan dalam mengadministrasikan kebijakan - kebijakan negara akan dapat mengurangi tercapainya dampak kebijakan. Betapapun baiknya suatu kebijakan negara kalau tidak diadministrasikan dengan baik akan sulit mencapai dampak yang diharapkan.
- 3) Problem-problem publik seringkali timbul karena adanya berbagai macam faktor, sedangkan kebijakan seringkali dirumuskan hanya atas dasar salah satu dari sejumlah kecil faktor tersebut.
- 4) Masyarakat memberikan respon atau melakukan kebijakan negara dengan caranya sendiri, sehingga dapat mengurangi atau menghilangkan dampaknya. Atau dengan kata lain kalau implementasi kebijakan negara itu dilaksanakan tidak sesuai

dengan petunjuk pelaksanaannya, maka dampak akan semakin jauh dari yang diharapkan.

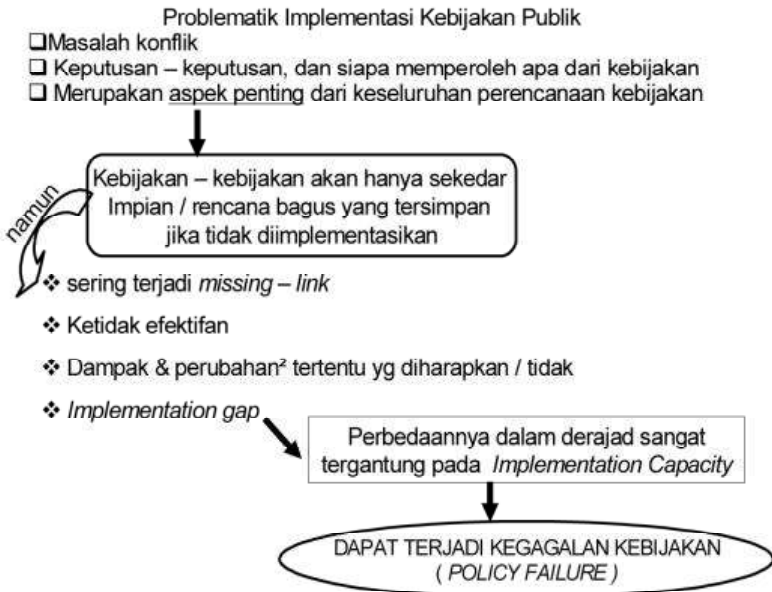
- 5) Adanya beberapa kebijakan negara yang mempunyai tujuan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Adanya usaha-usaha untuk memecahkan beberapa masalah tertentu yang memakan biaya lebih besar dari masalahnya sendiri.
- 7) Banyaknya problem-problem publik yang tidak dapat dipecahkan secara tuntas, sehingga dampaknya yang diharapkan sulit ditemui.
- 8) Terjadinya sifat permasalahan ketika kebijakan sedang dirumuskan atau dilaksanakan.
- 9) Adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang dari masalah yang telah ada.

Secara garis besar (Wahab 1990:123-125), fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau pun sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai “*out come*” dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah. Dengan demikian dapat diartikan bahwa fungsi implementasi mencakup pula sistem penyampaian kebijakan negara yang

biasanya, terdiri dari cara-cara dan saran-saran tertentu yang didesain secara khusus guna mencapai tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Dari aspek yang lain, implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai proses tindakan politik dan administrasi. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Peter S. Cleaves yang menyebutkan bahwa implementasi mencakup *“process of moving toward a policy objective by means of administrative and political steps”*. Dengan demikian keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari kemampuannya secara nyata mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya.

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Dalam hubungan ini Udoji (dalam Abdul Wahab, 1997:59) menegaskan bahwa *“The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jacket unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Implementasi Kebijakan Publik



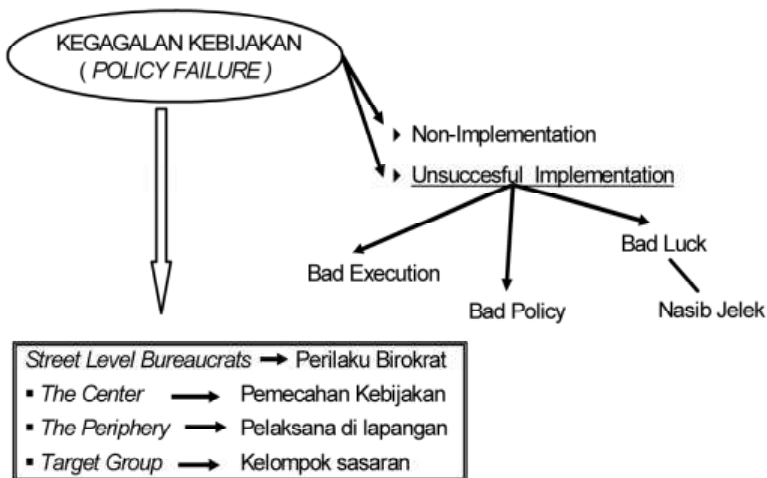
Gambar 4.3 Tantangan Implementasi

Kemudian dalam implementasi kebijakan/program khususnya yang melibatkan banyak organisasi/instansi pemerintah atau berbagai tingkatan dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang, yakni:

- 1) Pemrakarsa /pembuat kebijakan (*policy maker*)
- 2) Pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*);

- 3) Aktor-aktor perorangan diluar badan-badan pemerintah kepada siapa program itu ditujukan ,yakni kelompok sasaran (*target group*).

Dalam hal ini, bisa terjadi kegagalan kebijakan yang disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain:



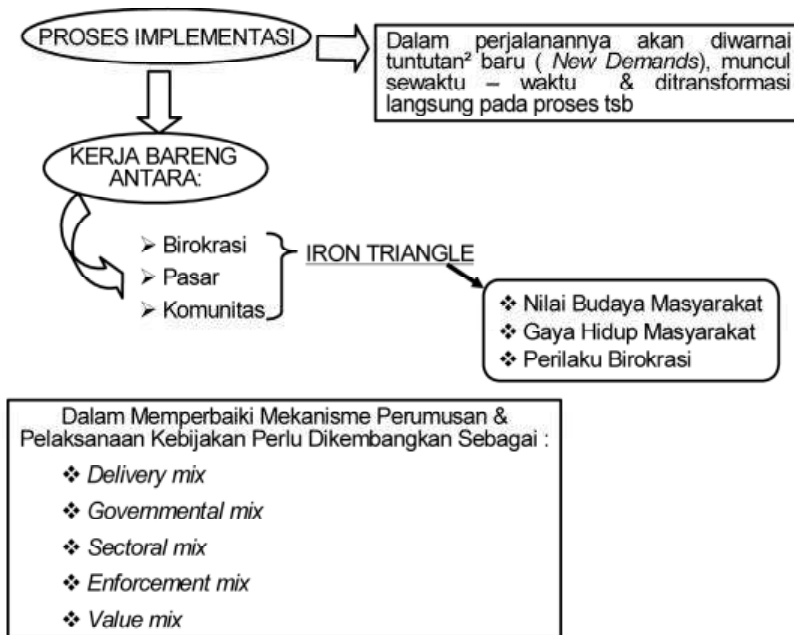
Gambar 4.4 Faktor Kegagalan Kebijakan

Implementasi kebijakan tidaklah semata-mata mengenai pelaksanaan kebijakan yang telah diterima, karena dalam proses implementasi tuntutan-tuntutan baru (*new demands*) bisa saja muncul

yang harus ditrasformasi langsung dalam mekanisme perumusan kebijakan. Sehingga konsekuensinya adalah kebijakan yang awal (semula) harus direvisi atau diganti. Oleh karena itu proses perumusan kebijakan tidaklah dapat dipisahkan dengan proses pengimplementasiannya. Penilaian kebijakan (*pointreview*) bisa saja dilakukan pada tahap manapun baik implementasi maupun formulasi bila memang hal itu dipandang perlu.

Implementasi kebijakan pada hakekatnya merupakan kerja bareng antara: birokrasi – pasar – komunitas (*Iron Triangle*), termasuk nilai budaya dan gaya hidup masyarakat (terutama masyarakat bawah/akar–rumput) seringkali memiliki dampak yang kritis pada kebijakan yang dilaksanakan, sama halnya dengan implementasi kebijakan berpengaruh terhadap birokrasi yang kemudian juga akan mempengaruhi pasar dan kehidupan sosial masyarakat lokal. Untuk dapat melaksanakan kebijakan secara berhasil, birokrasi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan tersebut harus benar-benar memperhatikan tuntutan-tuntutan masyarakat yang terkena efek dari kebijakan itu. Oleh karena itu setiap kebijakan yang ada harus siap untuk dapat diubah pada tahap implementasi, karena suatu kebijakan tertentu dapat saja ditolak dengan keras oleh masyarakat sehingga harus dihapus. Seringkali para perumus

kebijakan harus melakukan negosiasi secara langsung dengan masyarakat yang terkena dampak suatu kebijakan.



Gambar 4.5 Proses Implementasi Kebijakan

Kecendrungan pemahaman kebijakan publik dewasa ini bahwa *policy files/areas* dipandang sebagai bidang yang kompleks dan melibatkan banyak faktor, baik aktor kebijakan, lembaga, organisasi, sistem nilai, penguatan dsbnya. P.Self menyatakan bahwa: “

the provision of welfare can be regarded as a complex mixtture of contributions from four sources: government, market, voluntary organizations and individual households". Implementasi kebijakan melibatkan semakin banyak *policy stakeholders* dan sekaligus juga sangat potensial memicu timbulnya konflik dan ketidakfungsionalan kegiatan implementasi kebijakan. Untuk maksud tersebut maka saat ini diperlukan adanya pengembangan *administrative technology* guna memperbaiki mekanisme perumusan dan pelaksanaan kebijakan. khusus untuk implementasi kebijakan W. Parsons menyebutkan perlunya mengembangkan apa yang ia sebut sebagai : *delivery mix : government mix, sectoral mix: enforcement mix; dan value mix*

Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

- 1) Perencanaan implementasi
- 2) Kegiatan operasional implementasi
- 3) Evaluasi implementasi

Ketiga tahapan tersebut tidak dapat kita uraikan satu persatu, sebab hanya perencanaan dan evaluasi implementasi yang dapat

kita bahas. Sedangkan operasional implementasi sangat tergantung pada ruang dan waktu serta situasi – kondisi dimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Hal ini juga menegaskan bahwa sebuah kebijakan publik tidak dapat diimplementasikan secara sama di berbagai waktu dan tempat, demikian pun dampak kebijakan yang ditimbulkannya akan berbeda pula.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni: 1) Penyiapan sumber daya, unit dan metode; 2) Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan; 3) Penyediaan layanan, anggaran dan lain-lain.

Oleh karena itu, implikasi sebuah kebijakan merupakan tindakan sistematis dari pengorganisasian, penerjemahan dan aplikasi yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Tahapan interpretasi. Tahapan ini merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Kebijakan abstrak biasanya tertuang dalam bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif, bisa berbentuk perda ataupun undang-undang. Kebijakan manajerial biasanya tertuang dalam bentuk keputusan eksekutif yang bisa berupa peraturan

presiden maupun keputusan kepala daerah, sedangkan kebijakan operasional berupa keputusan pejabat pemerintahan bisa berupa keputusan/peraturan menteri ataupun keputusan kepala dinas terkait. Kegiatan dalam tahap ini tidak hanya berupa proses penjabaran dari kebijakan abstrak ke petunjuk pelaksanaan/teknis namun juga berupa proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan tersebut – baik yang berbentuk abstrak maupun operasional – kepada para pemangku kepentingan.

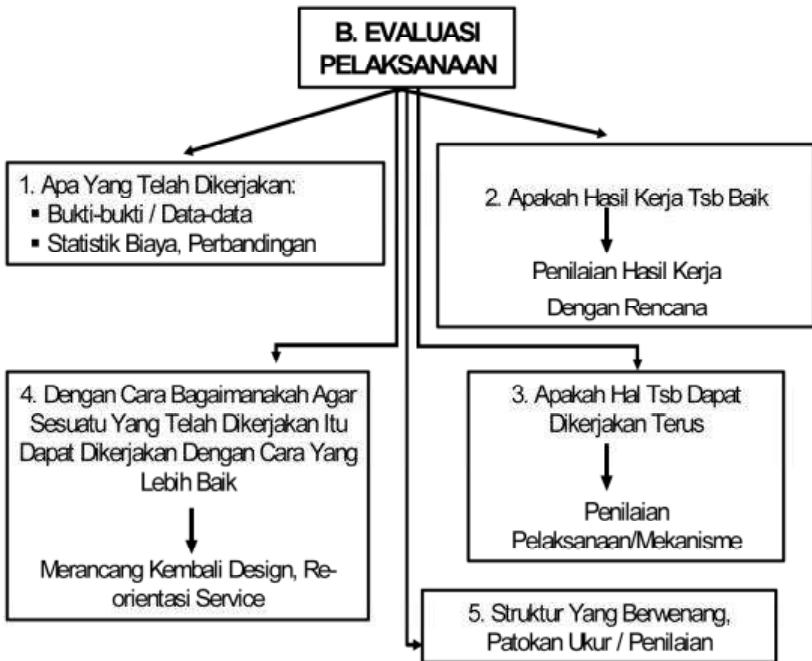
- b. Tahapan pengorganisasian: 1) penentuan pelaksana kebijakan (*policy implementor*) – yang setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah); sektor swasta; LSM maupun komponen masyarakat; 2) penentuan prosedur tetap kebijakan yang berfungsi sebagai pedoman, petunjuk dan referensi bagi pelaksana dan sebagai pencegah terjadinya kesalahpahaman saat para pelaksana tersebut menghadapi masalah. Prosedur tetap tersebut terdiri atas prosedur operasi standar (SOP) atau standar pelayanan minimal (SPM); 3) penentuan besaran anggaran biaya dan sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan bisa diperoleh dari sektor pemerintah (APBN/APBD) maupun sektor lain (swasta atau masyarakat); 4) penentuan peralatan dan fasilitas yang

diperlukan, sebab peralatan tersebut akan berperan penting dalam menentukan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan; 5) penetapan manajemen pelaksana kebijakan – diwujudkan dalam penentuan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan, dalam hal ini penentuan *focal point* pelaksana kebijakan, jadwal pelaksanaan untuk memperjelas hitungan waktu dan sebagai salah satu alat penentu efisiensi implementasi sebuah kebijakan.



Gambar 4.6 Aspek Perencanaan Pelaksanaan Implementasi Kebijakan

Sedangkan tahap evaluasi implementasi adalah evaluasi terhadap perencanaan implementasi, dengan cara mengukur, menilai, membandingkan antara pelaksanaan dengan rencana implementasi (waktu, biaya, pelaksana, dan lain sebagainya).



Gambar 4.7 Evaluasi Pelaksanaan Implementasi

Kemudian, ada 3 macam kekuasaan yang diberikan kepada Pelaksana Kebijakan:

1. *Technical Discretion*

Kelonggaran teknis untuk memberi kesempatan pada Pelaksana Kebijakan untuk merubah cara/alat-alat supaya sesuai dengan situasi dan kondisinya.

2. *Discretion In Social Planning* : Membuat “plan” sesuai dengan kondisinya.

3. *Discretion In Reconciliation Of Interest*: Penyelesaian sesuai kepentingan-kepentingan yang ada.



Gambar 4.8 Gaya Policy Implementor

Implementasi Kebijakan Publik

Untuk itu, seorang implementor kebijakan harus memahami bahwa implementasi juga merupakan upaya membuat sistem yang direncanakan untuk dapat operasional – teknis . Sistem tersebut dapat bersifat :

- *Simplicity* : kewajaran dengan sifat yang sederhana dan mudah untuk diamati dan diikuti
- *Accuealy* : Sifat yang urut dan teratur dari rangkaian kegiatan tersebut.
- *Usefulness* : Usaha untuk menghindarkan pelaksanaan/ tiada guna

Tabel 4.1 Tingkatan Pelaksanaan / Perencanaan

Kegiatan normative <i>Planning</i>	<i>Ovecall policy</i> (<i>legislative policy</i>)
<i>Strategic planning</i>	<i>Top – management</i> (<i>management – policy</i>)
<i>Operational planning</i>	<i>Bureau or division policy</i> (<i>working poleing or other rules</i>)

Beberapa tantangan yang akan dihadapi implementor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan adalah (Jones, 1984 : 165):

- 1) Permasalahan-permasalahan dan kebutuhan secara terus-menerus didefinisikan kembali dalam proses kebijakan.
- 2) Pembuat kebijakan kadang-kadang mendefinisikan suatu permasalahan yang dihadapi masyarakat yang sesungguhnya oleh masyarakat itu sendiri tidak dianggap sebagai masalah.
- 3) Program-program yang mempersyaratkan partisipasi antar lembaga dan masyarakat sering menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda dalam melihat tujuan, dan adanya inkonsistensi implementasi terhadap tujuan program sering tidak diselesaikan kembali.
- 4) Program diimplementasikan tanpa mempersiapkan diri untuk mempelajari kegagalan.
- 5) Beberapa program disusun dan diimplementasikan tanpa mendefinisikan permasalahan-permasalahan yang akan dihadapi secara jelas (bdk contoh dalam gambar pada bab-bab terdahulu)

Karena faktor dominan dalam implementasi adalah pemerintah (birokrasi), maka implementasi kebijakan mengandung logika yang cenderung *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebi-

jakan mengandung logika *bottom up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Agustino (2006:155) menerangkan bahwa di dalam kajian implementasi kebijakan dikenal dua pendekatan yaitu “Pendekatan *top down* yang serupa dengan pendekatan *command and control* dan pendekatan *bottom up* yang serupa dengan pendekatan *the market approach* (Lester Stewart, 2000:108). Pendekatan *top down* atau *command and control* dilakukan secara tersentralisasi dimulai dari aktor di tingkat pusat dan keputusan-keputusan diambil di tingkat pusat. Sedangkan pendekatan *top down* bertolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrasi atau birokrat yang berada pada level bawah (*street level bureaucrat*)”.

Pendekatan *bottom up* lebih menyoroti implementasi kebijakan yang terformulasi dari inisiasi warga masyarakat. Argumentasi yang diberikan adalah masalah dan persoalan yang terjadi pada level daerah hanya dapat dimengerti secara baik oleh warga setempat. Sehingga pada tahap implementasinya pun suatu kebijakan selalu melibatkan masyarakat secara partisipatif.

3. Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan

Berdasarkan pemahaman konsep implementasi di atas, jelas bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilannya. Bagi George C. Edward III, untuk mengkaji implementasi kebijakan publik, dimulai dengan mengajukan dua pertanyaan, yakni:

1. *What is the precondition for successful policy implementation?*
2. *What are the primary obstacles to successful policy implementation?*

Implementasi kebijakan sebagai suatu tahapan yang terletak diantara perumusan kebijakan dan hasil-hasil atau konsekuensi-konsekuensi (*Out put* dan *out comes*) yang ditimbulkan oleh kebijakan. Edwards III menyebutkan “ ada empat (4) faktor yang saling berinteraksi dalam implementasi kebijakan, yaitu faktor komunikasi, faktor sumber daya, faktor disposisi atau sikap, dan faktor struktur organisasi”.

Masing-masing faktor tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

a) Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan usaha manusia untuk menyampaikan yang menjadi pikiran dan perasaannya

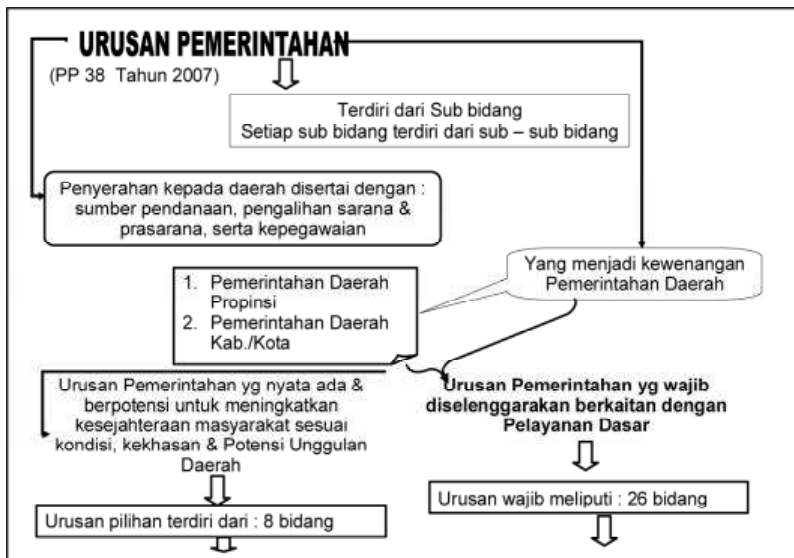
kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang sangat penting karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan setiap unsur manusia dan sumber daya akan selalu berusaha dengan permasalahan “bagaimana hubungan yang dilakukannya”.

Dalam implementasi menurut George C. Edward III (1980), komunikasi mempunyai peranan penting, tidak hanya bagi para *implementor* tetapi juga bagi *policy maker*. Untuk itu, penting adanya konsistensi komunikasi dari atas ke bawah yang tegas dan jelas sehingga tidak ada kelonggaran bagi pelaksana untuk menafsirkannya berbeda, perlunya ketepatan dan keakuratan informasi kebijakan, informasi mengenai mekanisme dan aturan pelaksanaan kebijakan disampaikan pada orang yang tepat, dan secara akurat diterima oleh para implementor. Banyak rintangan terletak pada jalur transmisi komunikasi pada proses implementasi, dan rintangan-rintangan tersebut dapat mengganggu implementasi kebijakan.

Dengan demikian, dapat kita katakan bahwa efektivitas implementasi kebijakan juga terletak pada kualitas komunikasi dalam instruksi/order, baik uraian dalam tugas pokok dan fungsi, design organisasi/struktur koordinasi, interaksi, dan order kepada personalia yang tepat, sehingga tidak menimbulkan kerancuan atau

tumpang tindih makna yang diinterpretasikan yang memungkinkan orang memanfaatkan *discretionary of power*. Ukuran komunikasi di sini adalah komando untuk meng-implementasikan kebijakan mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat, dan komando harus jelas, akurat, dan konsisten (konsistensi komunikasi sangat penting sebab seringkali ditemukan adanya keputusan kontradiksi yang mengacaukan dan membuat frustrasi staf.

Contoh



Implementasi Kebijakan Publik

NO	31 Bidang Urusan	Urusan Wajib Daerah	Urusan Pilihan
		26 Bidang Urusan	8 Bidang urusan
1	Pendidikan	v	
2	Kesehatan	v	
3	Pekerjaan Umum	v	
4	Perumahan	v	
5	Penataan Ruang	v	
6	Perencanaan Pembangunan	v	
7	Perhubungan	v	
8	Lingkungan Hidup	v	
9	Pertanahan	v	
10	Kependudukan & Catatan Sipil	v	
11	Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak	v	
12	KB & KS	v	
13	Sosial	v	
14	Tenaga Kerja & Transmigrasi	v Ketenaga kerjaan	v Transmigrasi
15	Koperasi & UKM	v	
16	Penanaman Modal	v	
17	Kebudayaan & Pariwisata	v Kebudayaan	v Pariwisata
18	Kepemudaan & Olah Raga	v	
19	Kesbang & Pol.DM	v	
20	Otonomi Daerah, Pemilihan Umum, Adm.Keuangan, Perangkat Daerah, Kepegawaian & Persandian	v	
21	Pemberdayaan Masy.& Desa	v	
22	Statistik	v	
23	Kearsipan	v	
24	Perpustakaan	v	
25	Komunikasi & Informatika	v	
26	Pertanian & Ketahanan Pangan	v Ketahanan Pangan	v Pertanian
27	Kehutanan	v	v
28	Energi & Sumberdaya Mineral	v	v
29	Kelautan & Perikanan	v	v
30	Perdagangan	v	v
31	Perindustrian	v	v

(Sadhana, 2007, diadopsi dari PP 38 tahun 2007)

Berdasarkan PP 38 tahun 2007 tersebut, maka muncul PP 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Sebelumnya adalah PP No 8 tahun 2003 (perubahan dari PP No.84 tahun 2000). Rentang waktu perubahan tersebut relatif cepat, sehingga dapat dipahami bahwa sebagian daerah belum sempat menjabarkan PP 84/2000, sudah muncul PP No. 8/2003, kemudian muncul lagi PP No 41 tahun 2007 . Bisa dibayangkan kebingungan di daerah dalam mengikuti aturan yang ada; konsekuensi waktu, biaya, tenaga dan *cost social* akibat perombakan desain organisasi secara terus menerus.

Aspek lain dalam PP 38 tahun 2007 adalah soal pembagian urusan wajib dan urusan pilihan yang lebih bersifat *supplay driven* daripada *demand driven*. Misalnya urusan pertanahan, ketahanan pangan dan pertanian, perikanan dan kelautan. Bagaimana aplikasi urusan tersebut untuk wilayah DKI Jakarta, wilayah Kalimantan, NTT, NTB, dan lain-lain dengan tipologi daerah yang berbeda antara satu dengan yang lainnya.

Dengan demikian, PP 41/2007 tentang organisasi perangkat daerah yang mengacu pada PP 38/2007 memiliki beberapa kelemahan (petunjuk teknis perangkat organisasi daerah diatur dengan Permendagri No.57 tahun 2007)

KELEMAHAN PP 41/2007

- **Pertama**, *Supply Driven* bukan *Demand Driven*.

Maksudnya, perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas atau badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit cenderung merujuk departementalisasi pemerintah pusat. Konsekuensinya, program daerah akan cenderung menyesuaikan dengan suplai anggaran/program dari pemerintah pusat (*supply driven*), bukan kebutuhan riil masyarakat di daerah (*demand driven*).

- **Kedua**, kemunduran dalam pengarusutamaan lingkungan hidup.

Bidang lingkungan hidup masuk ke rumpun urusan yang diwadahi dalam bentuk badan atau kantor merupakan sebuah langkah mundur. Pasalnya, yang dibutuhkan saat ini justru penguatan struktur kelembagaan yang membidangi urusan tersebut untuk mendukung kampanye pengarusutamaan lingkungan hidup.

- **Ketiga**, kategorisasi besaran struktur organisasi belum menjawab problem kesenjangan insentif atau imbalan (*reward*) bagi pejabat daerah. PP 41/2007 (tetap) tidak membedakan eselon pejabat dengan beban dan tantangan daerah yang beragam. Akibatnya, seorang kepala dinas di Kabupaten Banyuwangi dengan luas wilayah 5.782,5 km² dan jumlah penduduk sekitar 1,5 juta jiwa akan mendapat tunjangan struktural yang sama dengan koleganya di Kota Mojokerto yang hanya memiliki luas wilayah 16,46 km² dan dihuni 116,4 ribu jiwa.

(Sadhana, 2007, dalam Pengkajian Kelembagaan Perangkat Daerah Berdasarkan PP 38 & PP 41 Tahun 2007 Di Kota Probolinggo)

b) Faktor Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan atau aturan serta akuratnya komunikasi, namun jika personil yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan kurang memiliki sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara

efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan melaksanakan tugas, perintah, dan anjuran atasan (pimpinan). Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki. Termasuk juga fasilitas yang merupakan sarana untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi antara lain : gedung (kantor), peralatan, dan dana intensif yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

Implementasi menjadi lebih rumit ketika dua atau lebih banyak tingkat pemerintah terlibat (bandingkan contoh pada bab III, Gbr. 3.16 Masyarakat Pinggiran Sungai). Jika program yang dipilih atau ditentukan merupakan program lintas sektoral, maka kesulitan pertama adalah menentukan *leading sector*, bisa terjadi tarik menarik kepentingan yang berdampak pada penundaan implementasi kebijakan dan pembengkakan anggaran serta tumpang tindih tugas dan tanggung jawab. Sebaliknya, *leading sector* sudah jelas bahkan sudah mengalokasikan dana namun memerlukan kerjasama dengan instansi lain untuk mendukung pelaksanaan program terse-

but. Misalnya analisis masalah pada gambar 3.16; air minum bersih, mental masyarakat (kebiasaan) atau pola hidup bersih, kesehatan lingkungan (termasuk Tempat Mandi, Cuci dan Kakus). Dengan demikian, instansi terkait adalah Dinas Kimpraswil/Pekerjaan Umum, Dinas Kesehatan, dan instansi terkait lainnya. Juga peran masyarakat setempat (Kelurahan/Desa, PKK, tokoh masyarakat, tokoh agama, LSM, dll)

c) Faktor Disposisi

Disposisi diartikan sebagai sikap, kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para implementor untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi suatu kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang dilakukan, tetapi juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Kebanyakan para implementor dapat melaksanakan implementasi kebijakan dengan leluasa, karena adanya ketergantungan mereka terhadap otoritas para pembuat kebijakan. Sedangkan bagaimana cara para implementor melakukan keleluasaan tersebut, sebagian besar tergantung pada sikap atau disposisi mereka terhadap suatu kebijakan. Sikap tersebut dipengaruhi oleh pandangan mereka terhadap suatu kebijakan dan pengaruh kebijakan

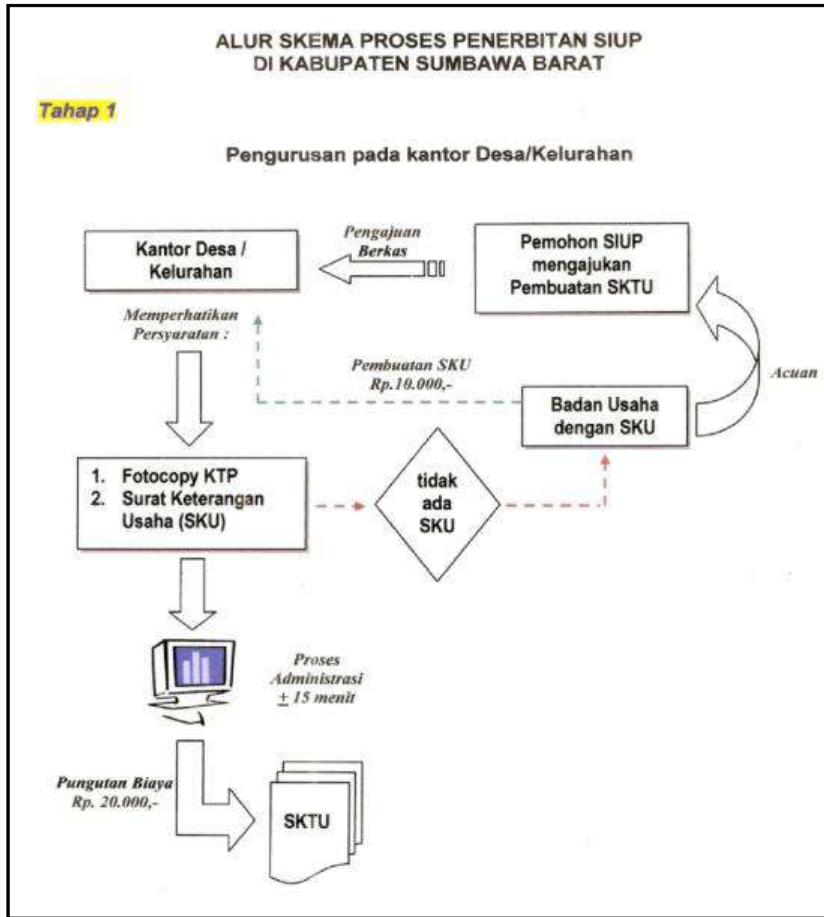
itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan pribadinya.

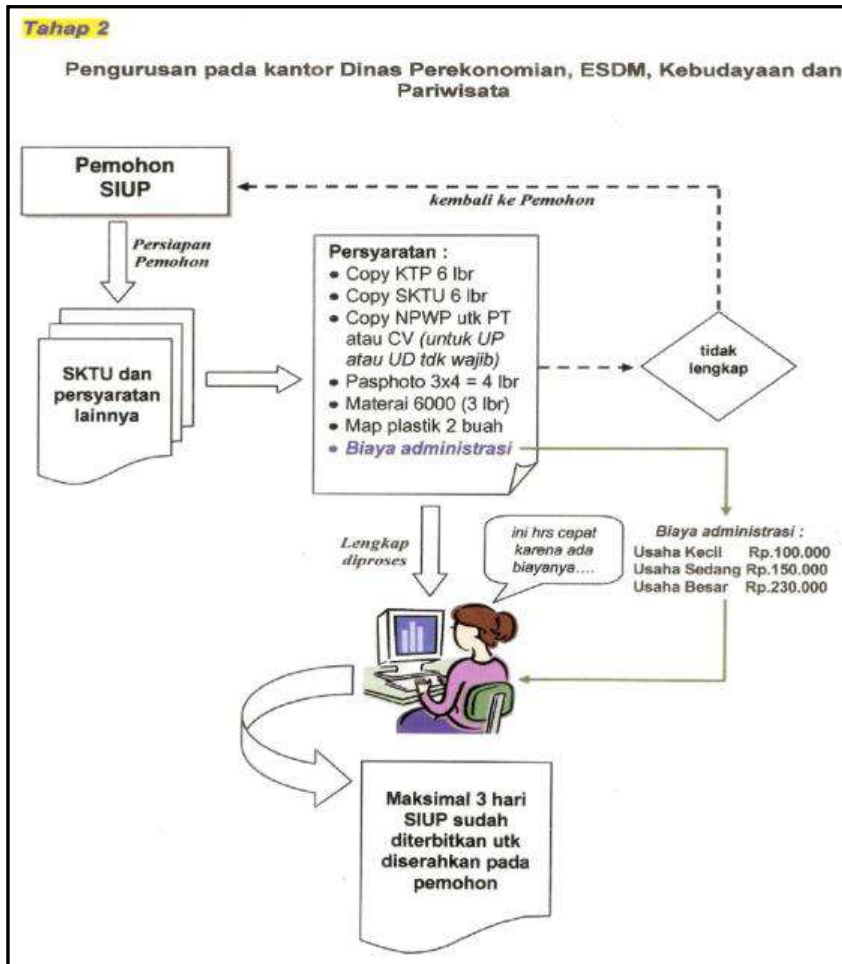
d) Faktor Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para pelaksana memahami tujuan dan bagaimana cara melaksanakannya, serta mereka pun mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun implementasi masih belum efektif karena ketidakefektifan struktur birokrasi (*disefficiencies bureaucratic structur*) yang ada. Sebab keberhasilan implementasi kebijakan yang komprehensif membutuhkan kerja sama yang baik dari berbagai pihak. Sebab adanya fragmentasi organisasi (organisasi yang terpecah-pecah) dapat merintangangi koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks. Inefisiensi struktur birokrasi juga dapat memboroskan sumber-sumber daya yang langka, terjadinya kekacauan dan kebingungan yang kesemuanya akan mengarah pada penyimpangan pelaksanaan kebijakan dari tujuannya.

Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek: struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar.

Contoh





Contoh pelayanan di atas menggambarkan bagaimana rumitnya alur birokrasi yang harus dilewati untuk pengurusan SIUP de-

ngan berbagai konsekuensinya, kualitas SDM, disposisi, dan peluang menggunakan diskresi.

Berdasarkan uraian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, kita dapat mencatat beberapa hal penting bagi implementasi suatu kebijakan publik yaitu :

- a. Akurasi keputusan dan pola koordinasi implementasi kebijakan. Semakin akurat keputusan kebijakan dan komando implementasi ditransmisikan kepada pelaksana kebijakan, semakin tinggi probabilitas pelaksana mengimplementasikan. Sebab kesalahan transmisi adalah sebab utama kegagalan implementasi, yakni terjadi distorsi komunikasi.
- b. Komitmen dari seluruh jajaran implementor kebijakan. Jika mereka yang terlibat didalam berbagai macam tahap proses implementasi setuju dengan sebuah kebijakan, maka lebih memungkinkan untuk men-transmisikan komunikasi kebijakan tersebut secara akurat.
- c. Kualitas sumber daya *'the periphery'*. Para pembuat keputusan tingkat tinggi mesti bergantung pada orang lain untuk men-transmisikan dan menjalankan keputusan dan komando. Jika kebijakan kurang jelas, maka dapat memberi peluang untuk intepretasi secara bebas sesuai diskresi implementor, yang mungkin memakai diskresinya untuk mengabaikan atau

mendistorsikannya. Karena itu keputusan harus akurat dan jelas.

- d. Ukuran kelompok dan tingkat kohesivitasnya. Berbagai perintah implementasi lebih mudah untuk ditransmisikan secara akurat jika sebuah kelompok orang yang relatif kecil dan kohesif bertanggung jawab atas implementasi. Sebaliknya, semakin banyak orang yang terlibat/dicapai dengan komunikasi, dan semakin banyak lapisan birokrasi yang harus dilalui dalam mengkomunikasikan sebuah kebijakan, maka semakin tinggi probabilitas distorsi (bdk. Gambar pada hlm. 74) .
- e. Kohesivitas kelompok juga ditentukan oleh pola komunikasi langsung atau tidak langsung (dengan perantara. Jika komunikasi implementasi kebijakan secara langsung, maka pesan ditransmisikan secara akurat. Tetapi, ketika para pejabat bersifat anonimitas untuk melayani tujuan akhir politik atau pribadi memakai alat tidak langsung untuk berkomunikasi dengan para implementor (semacam pihak ketiga), maka probabilitas distorsi secara signifikan meningkat.
- f. Komunikasi implementasi yang tidak konsisten atau kurang jelas, disebabkan oleh kompleksitas kebijakan publik, masalah memulai program baru, dan tujuan ganda dari berbagai kebijakan. Inkonsistensi dan ambiguitas juga terjadi karena konflik

berbagai kepentingan. Semakin besar jumlah kepentingan bersaing yang ingin mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan, semakin besar kesempatan berbagai perintah implementasi tidak konsisten. Apalagi jika para pembuat keputusan tidak memisahkan kepentingan individual/kelompok dari kepentingan publik, atau membiarkan sebuah keputusan tidak jelas, maka semakin tinggi probabilitas keputusannya muncul menjadi tidak konsisten.

4. Model Strategi Implementasi Kebijakan Publik

Ada beberapa model implementasi kebijakan yang bisa terjadi sama atau berbeda antara satu dengan yang lainnya karena dipengaruhi oleh ruang dan waktu. Tetapi setiap model pada hakikatnya berusaha menggambarkan proses implementasi kebijakan untuk bisa dilaksanakan secara efektif. Misalnya pandangan yang dikemukakan Parson (1997: 463) yang secara garis besar membagi perkembangan model implementasi menjadi empat tahap yaitu:

- 1) Model analisis kegagalan: memandang implementasi sebagai proses interaksi antara penyusunan tujuan dengan tindakan (Pressman dan Widalvsky: 1973); implementasi sebagai politik adaptasi saling menguntungkan (MC Laughlin: 1975); implementasi sebagai bentuk permainan.

- 2) Model rasional (*top down*) untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang mermbuat implementasi sukses. Beberapa tokoh dalam padangan ini, antara lain : Van Mater dan Van Horn (1975) yang berpandangan bahwa implementasi perlu mempertimbangkan isi atau tipe kebijakan; kemudian Hood (1976) yang mengasumsikan implementasi sebagai administrasi yang sempurna; sementara Paul Sabatier dan Mazmanian (1979) melihat implementasi dari kerangka analisisnya; dan Grindle (1980) memandang implementasi sebagai proses politik dan administrasi.
- 3) Model transisi (pendekatan *Bottom Up*): merupakan kritikan terhadap model pendekatan *top-down* dalam kaitannya dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi antara pemerintah dengan warganya (Lipski 1971); implementasi sebagai proses yang disusun melalui konflik dan tawar menawar (Wetherley dan Lipski; 1977); implementasi harus memakai *multiple frameworks* (Elmond, 1979); implementasi harus dianalisis dalam konteks *institutional structures* (Hjern et. Al, 1978); implementasi merupakan proses alur (Smith, 1973).
- 4) Pendekatan Campuran/hasil sintesis berbagai teori (*hybrid theories*); Konsep-konsep sintesis tersebut antara lain: implementasi merupakan sebuah evolusi (Majone dan Wildavsky,

1984); implementasi sebagai pembelajaran (Browne dan Wil-davsky 1984); implementasi sebagai *policy action continuum* (Lewis dan Flynn, 1978, 1979; Barrel dan Fudge, 1981); im-plementasi sebagai *sircular leadership* (Nakamura dan Small-wood 1980); implementasi sebagai hubungan antar organisasi (Toole dan Montjoy 1984); implementasi sebagi teori kontigensi (Alexander 1985) dan lain sebagainya.



Gambar 4.9 Jenis Pendekatan dan Teknik Implementasi

4.1. Pendekatan Implementasi Sistem Rasional (*Top-Down*)

Menurut Parsons (2006), model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan *top down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau : “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”. Sehingga model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. Demikianpun Mazmanian dan Sabatier (1983) berpendapat bahwa implementasi *top down* adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar.

Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi kebijakan dengan perspektif *top down* adalah sebagai berikut :

1) Van Meter dan Van Horn

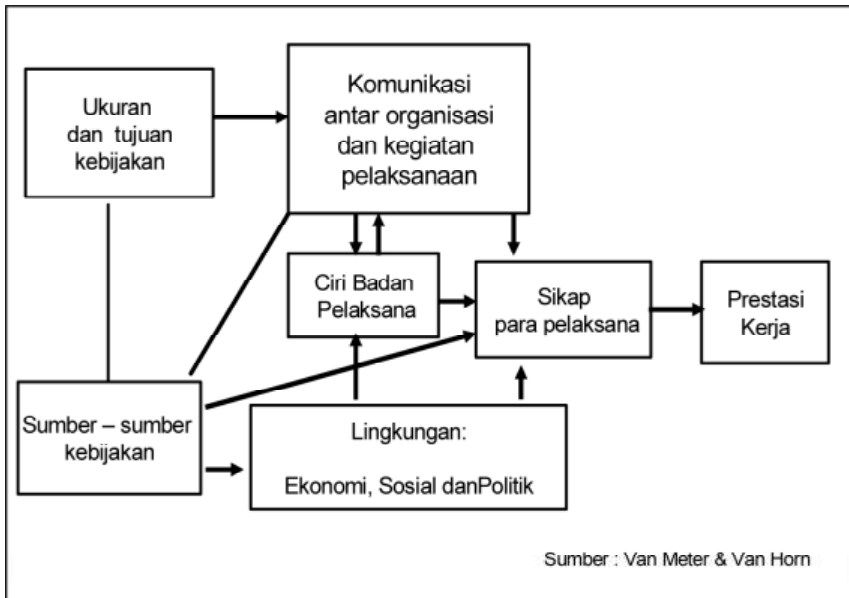
Menurut Meter dan Horn (1975) dalam Nugroho (2008), implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah sebagai berikut :

Implementasi Kebijakan Publik

1. Aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementor
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
4. Kecendrungan (*disposition*) pelaksana

Model ini disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process* (Model Proses Implementasi Kebijakan). Menurut pendapat mereka, jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan sejumlah variabel bebas yang berkaitan, yaitu :

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan
- 2) Sumber-sumber kebijakan
- 3) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
- 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- 5) Sikap para pelaksana
- 6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik



4.10 Model Yang Dikembangkan Oleh Van Meter & Van Horn

2) George Edward III

Menurut Edward III (1980) dalam Yousa (2007), salah satu pendekatan studi implementasi adalah harus dimulai dengan pernyataan abstrak, seperti yang dikemukakan sebagai berikut, yaitu:

- Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- Apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan?

Sehingga untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, Edward III, mengusulkan 4 (empat) variable yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

- (1) *Communication* (komunikasi) ; komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi
- (2) *Resourcess* (sumber-sumber) ; sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :
 - a) staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
 - b) informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi
 - c) dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan

- d) wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.
- (3) *Disposition or Attitude* (sikap) ; berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya
- (4) *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) ; suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

3) Mazmanian dan Paul Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (1983), mendefinisikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan, sebagaimana pendapat mereka :

“Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executives orders or court deci-

sion. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be pursued, and, in a variety of ways, ‘structures’ the implementation process”.

Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variabel (Nugroho, 2008), yaitu:

- a) Variabel independen : yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b) Variabel intervening : yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan
- c) Variabel dependen : yaitu variable-variabel yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan ri-sorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Model ini disebut *Frame Work for Implementation Analysis* (kerangka analisis kebijakan) yang menekankan pada analisis dan identifikasi variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Yang perlu diperhatikan dalam menggunakan kerangka analisis ini adalah tahapan

analisis yang termasuk implementasi adalah kolom A, B dan C; sedangkan analisis dampak sudah menjadi bagian dari analisis evaluasi kebijakan.

Ketiga kelompok variabel tersebut mengakumulasi enam (6) syarat yang diperlukan bagi implementasi kebijakan secara optimal, yaitu :

- a. Adanya tujuan yang ditetapkan secara sah, jelas dan konsisten
- b. Digunakannya teori kausal yang memadai/tepat pada setiap perumusan dan implementasi kebijakan yaitu yang menghubungkan perubahan perilaku kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan akhir yang diinginkan.
- c. Proses implementasi yang distruktur secara legal (misalnya: adanya landasan hukum yang kuat untuk memaksakan berlakunya kebijakan, didukung dengan adanya seperangkat pedoman pelaksanaan/petunjuk yang jelas, *reward and punishment* bagi yang menolak kebijakan) untuk mendorong kepatuhan dari para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran.
- d. Perlu komitmen dan kecakapan (politik dan manajerial) dari para aparat pelaksana untuk memanfaatkan dan mengelola sumber-sumber demi tercapainya tujuan kebijakan.
- e. Dukungan politik dari para pemegang kekuasaan (eksekutif-legislatif) dan kelompok kepentingan.

- f. Prioritas pelaksanaan tujuan kebijakan pokok tidak boleh terganggu oleh adanya kebijakan lain yang bertentangan; atau adanya perubahan kondisi sosial-ekonomi tidak boleh mengganggu secara substansial terhadap pelaksanaan teknis dan dukungan politik serta teori sebab-akibat dari pelaksanaan kebijakan/program yang ada

4) Model Grindle

Menurut Grindle (1980) (dalam Wibawa,1994), implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut.

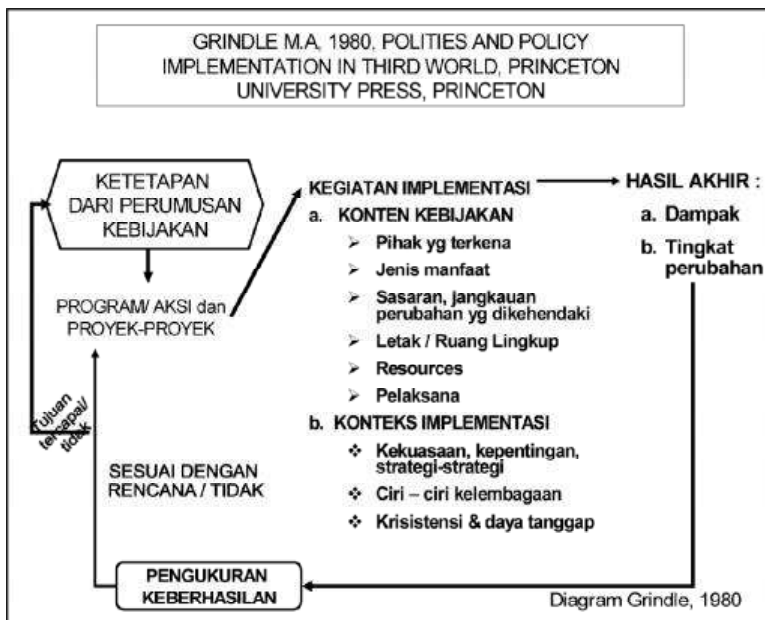
Isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Pelaksana program
- f. Sumber daya yang dikerahkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah :

(1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (2) Karakteristik lembaga dan penguasa, (3) Kepatuhan dan daya tanggap.

Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.



Gambar 4.12 Diagram Grindle

Satu hal yang harus diperhatikan dalam menggunakan model analisis Grindle adalah yang menjadi kajian implementasi adalah konten kebijakan dan konteks implementasi. Sedangkan hasil akhir dan pengukuran kinerja sudah termasuk kajian evaluasi. Dengan demikian, dalam penelitian mengenai kajian implementasi kebijakan publik, fokus penelitiannya bisa terarah sehingga hasil analisisnya juga tidak bias.

Selain itu, ada juga beberapa ahli lain yang mengkaji implementasi kebijakan dengan pendekatan rasionalitas, yaitu :

5) C. Hood, Limits to Administration, 1976

Menurut Hood ada lima syarat bagi implementasi kebijakan yang sempurna, yaitu :

- a. Organisasi pelaksana harus dibuat menyerupai organisasi militer dengan hanya satu garis komando dan kewenangan yang jelas
- b. Semua norma harus di paksakan berlakunya dan harus sesuai dengan tujuan yang ditetapkan sebelumnya
- c. Semua pegawai harus mau melaksanakan tugas sebagaimana yang telah diperintahkan

- d. Harus ada komunikasi yang sempurna baik antara organisasi/unit-unit yang ada di dalam maupun luar yang terlibat
- e. Tiadanya tekanan waktu

6) L. A. Gunn, 1978 why is implementation so difficult ?,

Hampir sama pandangan Gunn dengan Hood diatas, ia menyatakan bahwa apabila pelaksanaan kebijakan ingin berhasil maka harus dipenuhi 10 syarat sebagai berikut :

- a. Kondisi lingkungan diluar organisasi/agensi pelaksanaan kebijakan tidak boleh menghambat atau merintangi pelaksanaan kebijakan
- b. Harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup bagi pelaksanaan kebijakan
- c. Semua sumber-sumber yang diperlukan harus benar-benar tidak ada hambatan dalam penyediannya terutama pada setiap tahapan pelaksanaannya
- d. Kebijakan yang hendak diimplementasikan harus didasarkan pada teori sebab akibat yang valid
- e. Hubungan sebab akibat tersebut bersifat langsung, sedangkan hubungan yang bersifat intervensi sangat kecil

- f. Hanya ada satu agensi pelaksana tunggal yang tidak tergantung pada agensi lain bagi pelaksana yang berhasil, dan bila intervensi agensi lain diperlukan maka hubungan ketergantungan adalah minimal dan kurang penting
- g. Adanya pengertian dan persetujuan yang sempurna atas tujuan yang hendak dicapai, dan hal ini terus dipertahankan pada seluruh proses implementasi.
- h. Dalam proses pelaksanaan kebijakan, setiap pihak yang terlibat harus memahami tugas yang telah ditetapkan secara rinci dan pentahapanyang sempurna
- i. Adanya komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara pelbagai unsur dan agensi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut
- j. Mereka yang memegang kekuasaan pelaksanaan kebijakan dapat menuntut dan memperoleh kepatuhan sempurna kepada semua pelaksana atas pelaksanaan efektif kebijakan tersebut.
- Beberapa Kelemahan Pendekatan Atas-Bawah
 - a. Secara Umum :
 - (1) Persyaratan harus ada tujuan yang jelas dan konsisten adalah suatu kesalahan karena sangat sedikit sekali

kebijakan yang mempunyai atau bisa memenuhi persyaratan ini, bahkan seringkali kebijakan itu mempunyai tujuan yang berbeda satu sama lain

- (2) Pendekatan atas bawah cenderung bersifat linear yang sangat mengandalkan pada kondisi status quo di mana semua hal harus dalam keadaan *ceteris-paribus*, bersifat statis dan tidak memberi peluang bagi adanya perubahan kebijakan

b. Secara Khusus :

- (1) Karena kebijakan banyak ditentukan dari atas (sentral, perspektif elit di pusat) seringkali mengabaikan peranan aktor-aktor yang lain (terutama yang ada di bawah) seperti peran aktor lokal, pihak swasta, dan *policy subsystem* yang lainnya.
- (2) Sulit diterapkan pada situasi dimana tidak ada satu kebijakan atau agensi tunggal yang dominan, atau karena tiadanya arahan dari pemerintah atau aktor pelaksana yang berkeahlian
- (3) Mengabaikan peran dan strategi pelaksanaan yang dipergunakan oleh aktor pelaksana yang ada dibawah (birokrat lokal), kelompok sasaran dsb. Untuk menyesuaikan dan atau mengubah kebijakan yang terpusat

tsb. Sesuai dengan kepentingan dan tujuan mereka sendiri

- (4) Memisahkan proses formulasi kebijakan dengan implementasi adalah salah arah dan tidak perlu, karena dalam banyak hal dan realitas keduanya terkait erat, saling tergantung dan banyak organisasi terlibat dalam kedua proses tersebut dan selain itu banyak aktor pelaksana lokal dan kelompok sasaran terjadi hubungan yang erat satu sama lain. Dengan kata lain sangat sulit mengisolasi kebijakan; ada aksi – pasti ada reaksi; seringkali kebijakan itu berubah begitu ia implementasikan; oleh karena itulah maka kita perlu melihat implementasi kebijakan itu sebagai sesuatu yang bersifat evolutif (*policy evolution*).

4.2. Pendekatan Implementasi Kebijakan *Bottom Up*

Model implementasi dengan pendekatan *bottom up* muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*top down*). Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom up* adalah model yang

memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Masih menurut Parsons (2006), model pendekatan bottom up menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif *bottom up* (*bawah – atas*), antara lain B. Hjern dan D. Porter, *implementation Structures : A New Unit of Administrative Analysis*, 1981

Tipifikasi pendekatan bawah-atas ini adalah sebagai berikut :

- 1) Mengembangkan suatu metodologi kebijakan (baik untuk perumusan maupun implementasi) yang lebih mengedepankan hubungan antar-subyek, yang seringkali disebut sebagai *policy networks* atau *implementation structures*
- 2) Acuan analisis bukan berdasarkan pada suatu program pemerintah, tetapi *in put* dari sejumlah aktor yang memandang/ memperhatikan dengan sungguh-sungguh problema kebijakan dan strategi untuk mengatasinya, menilai secara relatif pentingnya berbagai program pemerintah yang bersaing dengan program dari pihak swasta dan kekuatan-kekuatan pasar dalam memecahkan masalah tersebut.

- 3) Bebas menilai ; sebab tidak berangkat dari satu fokus permasalahan yang harus dipecahkan atau dicarikan jalan keluarnya, maka para penganut pendekatan ini merasa memiliki kebebasan untuk menilai semua dampak (yang tidak diinginkan) pelaksanaan kebijakan pemerintah dan swasta
- 4) Mampu menghadapi sejumlah besar wilayah problema kebijakan walaupun tidak semua merupakan kebijakan yang unggul/utama
- 5) Fokusnya pada pilihan strategi : maka pelbagai macam strategi pemecahan masalah dapat diperlukan (diperdebatkan mutunya) diantara aktor-aktor tersebut.

Ciri umum para analis implementasi kebijakan yang menggunakan pendekatan *bottom up* adalah :

- a. Para penganut/penganjur pendekatan bawah – atas mempunyai komitmen yang tinggi pada usaha mengembangkan metode perumusan dan pelaksanaan kebijakan dengan mementingkan hubungan antar – subyek (aktor kebijakan)
- b. Mempunyai kepedulian pada pelbagai bidang kebijakan (*policy areas*) yang banyak melibatkan para aktor dan organisasi baik publik maupun privat

- c. Mekanisme *implementation structures* dimulai dari:
 - 1) Mengidentifikasi jaringan kerja para aktor kebijakan yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan di satu atau beberapa daerah dan menanyakan kepada mereka tentang tujuan, strategi, aktivitas dan hubungan-hubungan mereka;
 - 2) Memanfaatkan *policy networks* untuk meng-identifikasikan aktor-aktor lokal, regional, dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan.
- d. Memberi peluang adanya mekanisme perpindahan aktor kebijakan dari birokrasi garis depan (level bawah)—ke—perumus kebijakan puncak (level atas) baik disektor publik maupun sektor privat/swasta.

- **Kelebihan Pendekatan Bawah-Atas**

- 1) Penerapan metode jaringan antar-subyek yang luas pada tingkat lokal (dan juga regional) ternyata sukses diterapkan pada pelbagai bidang kebijakan. Struktur implementasi yang terlibat dalam proses implementasi mampu melakukan hubungan dan interaksi dan berhasil mencapai tujuan program/kebijakan.

- 2) Mampu mengkaji bagaimana pelbagai aktor kebijakan mempersepsi masalah dan mengembangkan strategi untuk mengatasinya
- 3) Para aktor kebijakan mempunyai kebebasan mengkaji berbagai macam kebijakan atau program pemerintah dan swasta
- 4) Karena terfokus pada strategi yang dikembangkan oleh banyak aktor maka pendekatan ini lebih mampu dan berhasil memanfaatkan interaksi strategis sepanjang waktu

- **Kelemahan Pendekatan Bawah-Atas**

- 1) Terlampau memusatkan diri pada tujuan dan strategi aktor-aktor yang ada dipinggiran (bawah) dengan mengabaikan pengaruh tidak langsung dari aktor yang ada di pusat (atas)
- 2) Terlampau melihat pada distribusi nilai utama (preferensi) dan sumber-sumber yang ada sekarang serta keterlibatan aktor yang ada sekarang sebagai *implementation structure* tanpa melihat dan mengkaji usaha-usaha yang dilakukan oleh individu-individu lain sebelumnya yang juga mempunyai pengaruh terhadap proses implementasi kebijakan yang ada sekarang.

- 3) Gagal berangkat dari teori eksplisit tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kepentingan para aktor, karena terlampau terfokus pada persepsi dan aktivitas aktor yang terlibat, sehingga melupakan analisisnya terhadap faktor-faktor yang secara tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku mereka yang mungkin tidak disadarinya, seperti misalnya faktor sosial, ekonomi, hukum, dsb.yang menstruktur persepsi dan perilaku partisipasi aktor-aktor tersebut.
- 4) Kurang mampu menilai efektivitas pelaksana suatu kebijakan karena kurang memuaskan perhatiannya pada sejauh mana kebijakan formal yang ada itu telah dilaksanakan. Pendekatan ini lebih banyak memusatkan perhatiannya pada pemetaan secara tepat strategi para aktor dalam mengkaji atau memahami interaksi strategis yang mereka lakukan dalam suatu masalah kebijakan tertentu.

4.3. Pendekatan Implementasi Analisis Kegagalan

Pressman dan Wildavsky, *Implementation*, 1973, mengkaji usaha-usaha yang dilakukan oleh pemerintah kota Oakland di California dalam melaksanakan kebijakan/program pembangunan eko-

nomi bagi masyarakat kota Oakland. Hasil penelitian mereka menunjukkan kebijakan tersebut gagal dilaksanakan. Kesimpulan tersebut diperoleh setelah mewawancarai aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, menilai hasil kebijakannya dan mengkaji sebab-sebab kegagalan tersebut. Menurut keduanya, suatu kebijakan merupakan *“a hypothesis containing initial conditions and predicted consequences. If X is done at time t_1 , then Y will result at time t_2 ”*. Karena itu Implementasi merupakan *“a process of interaction between the settings of goals and actions, geared to achieve them”* pada prinsipnya, implementasi adalah merupakan suatu kecakapan atau kemampuan untuk mewujudkan hubungan sebab akibat sehingga kebijakan yang telah dibuat dapat memberikan hasil.

Implementasi menjadi semakin tidak efektif (gagal diwujudkan) bila hubungan yang ada diantara berbagai agensi yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut terjadi ‘defisit’. Oleh karena itulah maka kebijakan yang gagal dilaksanakan itu perlu dikaji/dianalisis untuk dicarikan cara pemecahannya, yaitu : tujuan kebijakan harus didefinisikan dengan jelas dan difahami oleh semua pihak ; sumber-sumber yang diperlukan harus tersedia dengan cukup, rantai komando harus dapat menyatukan dan mengawasi

semua sumber : sistem komunikasi harus dapat berjalan secara efektif, pengawasan yang ketat harus dilakukan terhadap individu dan organisasi yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut.

Pengalaman kegagalan implementasi kebijakan pembangunan ekonomi kota Oakland mendorong kedua peneliti untuk menyarankan kepada perumus kebijakan bahwa untuk melaksanakan suatu kebijakan agar berhasil perlu diterapkan pendekatan atas – bawah (dalam Islamy, 2001:31)

4.4. Pendekatan Implementasi Sinergi/Hibrida

Model yang mensinergikan pelbagai pendekatan sesuai dengan jenis dan tujuan kebijakannya. Menurut tokoh pendekatan ini, pendekatan *top down* dan *bottom up* (dengan kelebihan dan kelemahannya) seringkali mengabaikan kompleksitas proses implementasi. Oleh karena itu para pakar *Hibryd* mencoba memanfaatkan kekuatan yang ada pada keduanya dengan menghilangkan atau meminimalkan kelemahannya, diantaranya adalah:

- 1) G. Majone dan A. Wildavsky, 1978, *Implementation as Evolution* (implementasi kebijakan sebagai suatu proses evolusi) Karena itu, tahapannya adalah: a) redefinisi tujuan/sasaran

dan reinterpretasi dampak; b) proses implementasi tidak dapat dipisahkan dengan tahapan-tahapan formulasi kebijakan menggabungkan tujuan dengan dampak, c) implementasi kebijakan adalah proses tanpa akhir ; formulasi kebijakan — pelaksanaan — reformulasi — pelaksanaan dst.

- 2) A. Browne dan A. Wildavsky, 1984, *implementation as learning*. Implementasi kebijakan dipandang sebagai proses belajar tanpa akhir , proses pencarian terus menerus yang dilakukan pelaksana sebagai usaha untuk memperbaiki pencapaian tujuan dan menemukan tehnik pelaksanaan program yang lebih handal. Tidak ada tujuan akhir dalam proses implementasi, dimana setiap tahap merupakan penyempurnaan pada tahap berikutnya.
- 3) B. Browne dan D.O.Porter , 1981 *implementation as structures*, yaitu unit-unit aksi (pelaksana) yang bertujuan untuk melaksanakan dengan melibatkan secara penuh anggota-anggota unit aksi. Suatu struktur implementasi terdiri dari sejumlah anggota organisasi yang memendang suatu kebijakan/program sebagai kepentingan mereka yang paling primer. Proses implementasi kebijakan dilihat sebagai kompleksitas organisasi, penetapan sendiri pihak-pihak yang terlibat . keragaman tujuan motif , dan diskresi lokal.

- 4) S. Barret dan C.Fudge, 1981, *implementation as outcomes*. Artinya, implementasi kebijakan tidak sekedar dilihat sebagai perwujudan tujuan kebijakan, atau sekedar hubungan hierarkis antara pimpinan (sebagai pembuat kebijakan) dengan bawahan (sebagai pelaksana kebijakan), tetapi merupakan suatu kondisi dan posisi di mana pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan adalah sejajar dan keduanya melakukan pertukaran, menciptakan suasana yang kondusif dan kompak bagi implementasi kebijakan yang berhasil.
- 5) Ahli lainnya dalam perspektif *hibryd* adalah Adam Smith; *Implementation as Interaction*.

Menurut Smith (1973), Implementasi kebijakan, menurut model interaktif tersebut diatas, bukanlah merupakan suatu proses yang linear. Paling tidak, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

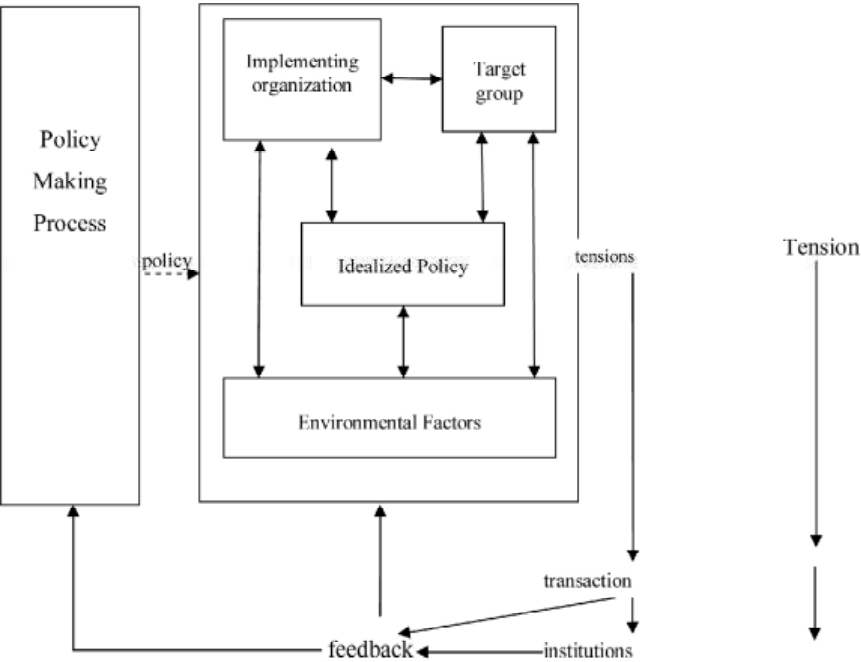
- a. *Idealized policy* : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya
- b. *Target groups* : yaitu bagian dari *policy stake holders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana

yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.

- c. *Implementing organization* : yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- d. *Environmental factors* : unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Karena itu harus disadari bahwa pelaksanaan suatu kebijakan tidak selalu mulus, *tensi*/ketegangan (konflik, penolakan) bisa muncul akibat adanya interaksi ke 4 komponen tersebut. Ketegangan-ketegangan tadi perlu dihilangkan dengan diadakannya transaksi diantara pihak-pihak terkait sehingga menghasilkan institusi-institusi baru yang disepakati. *Feed back*/umpan balik diharapkan bisa dimanfaatkan untuk memperbaiki kinerja implementasi kebijakan dan sekaligus dapat dipakai oleh pihak-pihak terkait sebagai upaya memperbaiki proses perumusan kebijakan berikutnya.

Implementasi Kebijakan Publik



Sumber: Smith, 1973 (dalam Islamy, 2001, 39)

Gambar 4.13 Model Interaksi, Smith

5. Catatan Kritis

Tahapan implementasi sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah

kebijakan. Karena itu, implementasi perlu dipersiapkan dengan baik dengan mempertimbangkan berbagai komponen yang mempengaruhi pencapaian tujuan dan dampak yang diharapkan. Untuk itu, para ahli mengidentifikasi berbagai komponen yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Komponen-komponen tersebut dapat dikelompokkan atas tiga (3) yaitu:

- 1) Isi atau content kebijakan tersebut. Kebijakan yang baik dari sisi *content* setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.
- 2) Implementator dan kelompok target. Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (*implementator*) dan kelompok target (*target groups*). Implementator harus mempunyai kapasitas dan kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*), dan mempertimbangkan dengan baik karakteristik kelompok sasaran. Kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen.

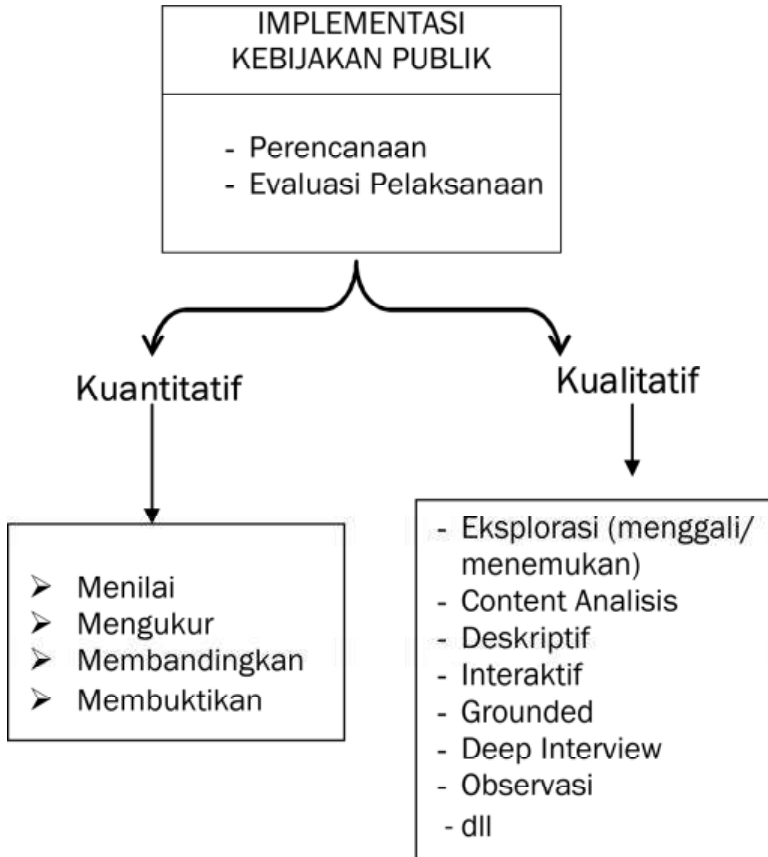
Sedangkan, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.

- 3) *Lingkungan/Environment*. Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya /*custom* masyarakat akan mendukung dan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan proses mengeksekusi konsep/ide (transformasi rumusan-rumusan) secara konsekutif ke dalam fase-fase kegiatan dengan memanfaatkan berbagai sumber daya (alam, manusia maupun biaya) yang dikelola dan didistribusi dalam pola koordinasi komunikasi yang akurat, *clearly* dan konsisten untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan .

Kajian implementasi kebijakan publik dapat menggunakan pendekatan kualitatif maupun kuantitatif sesuai dengan topik dan fokus/indikator/variabel penelitiannya.

Gambar 4.14 Metode dan Pendekatan Penelitian Implementasi Kebijakan Publik



BAB V

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

1. Konsep Evaluasi Kebijakan Publik

Term evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjukkan pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya (Dunn, 2000: 608). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai/manfaat hasil kebijakan. Suatu hasil kebijakan dikatakan mempunyai nilai karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dengan kata lain kebijakan atau program tersebut telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan ditemukan dan diatasi.

Pada tataran konsep seperti itu, William N. Dunn dalam *Publik Policy Analisis: An Introduction* menjelaskan bahwa evaluasi merupakan salah satu dari proses ataupun siklus kebijakan publik

setelah perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan monitoring atau pengawasan terhadap implementasi kebijakan. Pada dasarnya, evaluasi kebijakan bertujuan untuk menilai apakah tujuan dari kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut telah tercapai atau tidak. Namun evaluasi tidak hanya sekedar menghasilkan sebuah kesimpulan mengenai tercapai atau tidaknya sebuah kebijakan atau masalah telah terselesaikan, tetapi evaluasi juga berfungsi sebagai klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan masalah pada proses kebijakan selanjutnya (memberikan kritik yang konstruktif demi perbaikan dan peningkatan pada Isi, Proses, Hasil dan Dampak Kebijakan Publik)

Kalau demikian, apa sebenarnya yang dimaksud dengan Evaluasi Kebijakan Publik?

Charles O.Jones yang dikutip Islamy (2000: 112) memberikan pengertian penilaian kebijakan sebagai berikut : “*...an activity designed to judge the merits of government programs which varies significantly in the specification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis*” (Suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesi-

kasi obyeknya, teknik-teknik pengukurannya dan metode-metode analisisnya)

Sementara itu, James E.Anderson mengatakan bahwa:

“Policy evaluation as a functional activity, is as old as Policy itself. Policy makers and administrators have always made judgments concerning the worth or effects of particular Policies, programs and projects”. (Soenarko, 2000 : 212). (Evaluasi Kebijakan sebagai suatu kegiatan fungsional adalah suatu kebijakan itu sendiri. Pengambil kebijakan dan Administrator senantiasa membuat penilaian terhadap keberhasilan atau terhadap dampak dari kebijakan khusus, program-program dan proyek-proyek yang dilaksanakan itu).

Beberapa ahli lain juga memberikan batasan mengenai evaluasi kebijakan publik, antara lain:

- *“ as the means of determining the extent to which a program is fielding its objectives, using available methods give evidence that is objectives systematics and comprehensive.”* (Jenkins : 1978)
- *A type of policy research devoted to assessing the consequences, intended and unintended, of a new policy programme or of an existing set of policies and practices, including mea-*

surement of the extent to which stated goals and objectives are being met, and measurement of displacement and substitution effects.” (Marshall:1994)

- *Policy evaluation is now an integral part of the public policy process in which programmes are reviewed to assess whether they have achieved their stated objective and the intervention has had the requisite impact (Knox and Mc alister : 1995)*
- *Policy evaluation “ is learning about the consequences of public policy “ (T. R. Dye : 1998)*
- *Policy evaluation and policy analysis (Carol Weiss: 1972),*
- *L. Rutman, 1980*

program evaluation refers to the use of research methods to measure the effectiveness of operating programs. Program evaluation sometimes include three concerns : economy-refers to the acquisition of resources of appropriate quality and for the lowest cost; operational efficiency- is concerned with the transformation of inputs into outputs; effectiveness – is the extent to which a program achieves its goals or produces certain effects

- *Evaluasi kebijakan sebagai suatu pengkajian secara sistematis, empiris terhadap akibat-akibat dari suatu kebijakan dan pro-*

gram pemerintah yang sedang berjalan dan kesesuaiannya dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan tersebut (Vackmias, seperti dikutip Howlett and Ramesh, 1995:14,15).

Berdasarkan berbagai konsep tersebut maka dapat dikatakan: *Pertama*, evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dari proses suatu kebijakan, tetapi kegiatannya terjadi pada seluruh aktivitas dalam proses kebijakan. Artinya bahwa dalam formulasi dan implementasi juga dapat dilakukan evaluasi. Dengan kata lain, evaluasi kebijakan secara lengkap mengandung tiga pengertian:

- a. Evaluasi awal; sejak proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*)
 - Ada juga yang menyebutnya Pra Evaluasi: evaluasi yang dilakukan pada saat program belum beroperasi/berjalan pada tahap perencanaan, biasanya difokuskan pada masalah-masalah persiapan dari suatu kegiatan. Dapat pula evaluasi itu didasarkan pada hasil-hasil pelaksanaan kegiatan sebelumnya yang secara substansial memiliki keterkaitan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Atau dapat pula merupakan sebuah studi kelayakan (*feasibil-*

ity) dari sebuah program untuk dilaksanakan. Evaluasi pada periode ini biasanya meliputi aspek keuangan dan analisis ekonomis dari suatu kegiatan (*cost and benefit analysis*). Pentingnya evaluasi awal dalam proses kebijakan pada umumnya karena setelah rumusan draft kebijakan dibuat atau disetujui masih perlu untuk melakukan sosialisasi guna memperoleh tanggapan awal dari masyarakat.

- b. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau *monitoring*;
Kemudian, bersamaan dengan proses pelaksanaan diadakan *monitoring*. Sekalipun kedua proses itu berjalan bersamaan, *monitoring* tidak boleh sampai mengganggu proses pelaksanaan. Dengan *monitoring* diharapkan, setiap kekeliruan atau ketidakcocokan yang terjadi akibat dari kekurangan informasi pada saat formulasi kebijakan atau karena ada perubahan-perubahan yang tak terduga di lapangan, segera dapat diperbaiki dan disesuaikan. Kelemahan yang diidentifikasi melalui *monitoring* adalah kesalahan pelaksanaan dari manusia atau *human error*. Dengan kata lain, *monitoring* tidak bertujuan untuk mengubah kebijakan, tetapi hanya mengadakan penyesu-

aian. *Monitoring* ditujukan untuk keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan sesuai dengan target yang direncanakan.

Evaluasi pada saat program tengah berjalan (*on going evaluation* atau *in operation evaluation*), atau oleh Bintoro (1988) disebut juga dengan *mid term evaluation*. Evaluasi pada periode ini biasanya difokuskan pada penilaian dari setiap tahap kegiatan yang sudah dilaksanakan, walaupun belum bisa dilakukan penilaian terhadap keseluruhan proses program. Dalam prakteknya, evaluasi seperti ini berbentuk seperti laporan triwulan, semester, atau tahunan (untuk kegiatan jangka menengah). Pada saat program atau kegiatan tengah berjalan analisis evaluasi bersumber pada hasil pemantauan yang dilaksanakan pada tahapan-tahapan kegiatan secara berkelanjutan dan akan memberikan umpan balik untuk perencanaan dan pelaksana pembangunan.

- c. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*)

Evaluasi akhir (*ex-post*) diperlukan untuk mengidentifikasi berbagai kelemahan secara menyeluruh dari suatu kebijakan, baik

kelemahan strategi kebijakan maupun kelemahan dalam pelaksanaan. Tujuan evaluasi akhir adalah untuk membangun dan menyempurnakan kebijakan. Karena itu, fokus evaluasi akhir tidak hanya pada suatu tahap dalam proses kebijakan, tetapi pada keseluruhan proses. Obyek yang diidentifikasi bukan sekedar kegagalan, melainkan juga keberhasilan.

Kedua, Informasi yang dihasilkan dari evaluasi merupakan nilai (*values*) yang berkenaan dengan:

- a. Efisiensi (*Efficiency*), yakni perbandingan antara hasil dengan biaya, atau (hasil/biaya)
- b. Keuntungan (*profitability*), yaitu selisih antara hasil dengan biaya, atau (hasil – biaya).
- c. Efektif (*effectiveness*), yakni penilaian pada hasil, tanpa memperhitungkan biaya.
- d. Keadilan (*equity*), yakni keseimbangan (proporsional) dalam pembagian hasil (manfaat) dan/atau biaya (pengorbanan).
- e. *Detriments*, yakni indikator negatif dalam bidang sosial seperti kriminal dan sebagainya.
- f. Manfaat tambahan (*marginal rate of return*), yaitu tambahan hasil banding biaya atau pengorbanan (*change-in-benefits/change-in-cost*).

Ketiga, cakupan bidang evaluasi kebijakan publik yaitu mengenai Isi, Proses, Hasil dan Dampak Kebijakan Publik, dengan cara menilai, mengukur, membandingkan, dan membuat pembuktian-pembuktian:

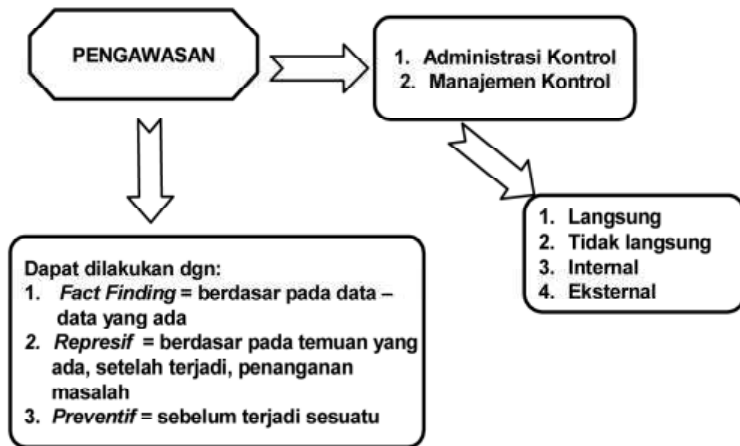
- a) Menilai Kebijakan Publik:
 - Pemberian nilai yang dicapai
 - Standar Nilai
- b) Mengukur Kebijakan :
 - Pemberian ukuran yang dihasilkan; Standar ukuran
 - Statistik ; Uji pengaruh, hubungan keeratan, dsb
- c) Pembuktian : membuat hipotesa-hipotesa
- d) Pembandingan:
 - Before and after
 - Projected trendline and postprogram
 - Ada program dengan tidak ada program
 - Antara kelompok pengontrol → kelompok eksperimen

Batasan evaluasi tersebut sekaligus memberikan metode-metode statistika yang dapat digunakan untuk menganalisis data penelitian evaluasi.

Keempat, Evaluasi kebijakan mempunyai peranan yang sangat penting untuk perkembangan dan kemajuan suatu negara. Dengan evaluasi maka suatu program dapat diketahui kelemahannya dan kekurangannya sejak direncanakan sampai pada pelaksanaannya untuk mencapai tujuannya yakni memenuhi kepentingan masyarakat. Dengan mengetahui keterbatasannya, maka dapat diajukan usaha perbaikan melalui perumusan kembali kebijakan berikutnya atau penyesuaian-penyesuaian sesuai kondisi masyarakat yang berkembang. Karena itu, tujuan dari evaluasi kebijakan adalah untuk memperoleh hasil (*outcome*) yang sebaik-baiknya dengan jalan dan cara yang seefisien mungkin dalam perkembangan masyarakat. Untuk itu, dalam melaksanakan evaluasi kebijakan dapat terjadi ada kegiatan-kegiatan perbaikan pelaksanaan dengan :

- menunjukkan kekeliruan-kekeliruan dan kesalahan-kesalahan
- menunjukkan cara/metode yang lebih sesuai dengan kondisinya dilihat dari sudut *cost* dan *benefits*.
- Memberikan kritik-kritik yang membangun yang dapat mencegah pelaksanaan kebijakan oleh arus yang keliru.

Evaluasi Kebijakan Publik



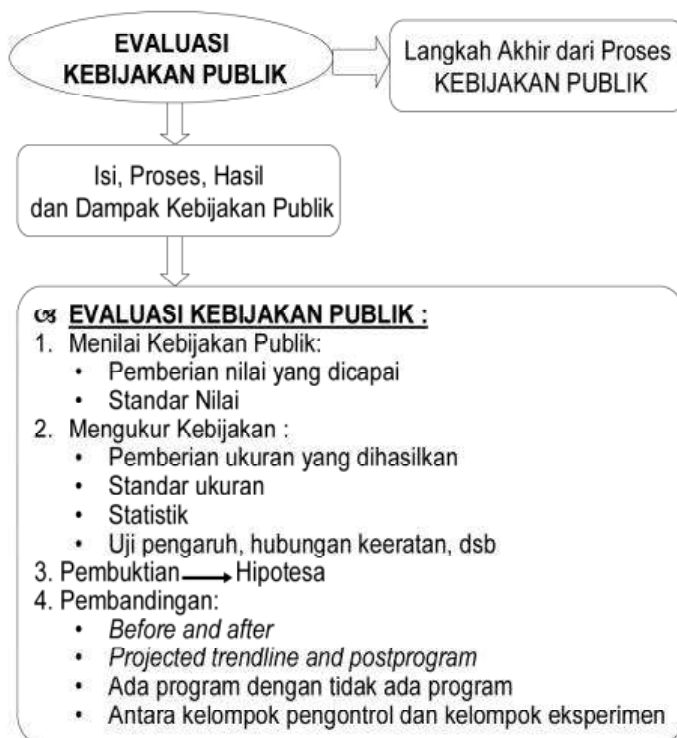
Dari masukan berbagai hal tersebut, evaluasi Kebijakan bermaksud untuk mengetahui 4 aspek yaitu :

- 1) Proses pembuatan Kebijakan
- 2) Proses Implementasi Kebijakan
- 3) Konsekwensi Kebijakan
- 4) Efektifitas dampak Kebijakan

Keempat aspek tersebut dapat mendorong seorang evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum, terutama kelogisannya dalam mencapai tujuan, maupun konteks kebijakan, kondisi lingkungan yang mempengaruhi seluruh proses kebijakan (Samodra Wibawa, 1994 : 9).

Jadi, evaluasi dilakukan pada akhir pelaksanaan suatu program. Oleh karena itu kita perlu membedakan antara monitoring dan evaluasi, yaitu:

- Monitoring ialah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh pelaksanaan kebijakan untuk menjamin agar pelaksanaannya berjalan sesuai dengan rencana atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan evaluasi didefinisikan sebagai proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya di capai. Baik pengawasan maupun evaluasi dilaksanakan sebagai upaya untuk melakukan perbaikan atas segala kegiatan (Siagian dalam bukunya Filsafat Administrasi)
- Monitoring ditujukan untuk menjawab pertanyaan tentang apa yang terjadi dalam proses pelaksanaan, bagaimana terjadinya dan mengapa terjadi. Sedangkan evaluasi akhir menjawab persoalan tentang perubahan-perubahan apa yang terjadi. Sehingga konsekuensi dari perbedaan fungsi ini terdapat perbedaan pada informasi yang dihasilkan. Monitoring menghasilkan informasi yang sifatnya empiris, sedangkan evaluasi menghasilkan informasi yang bersifat penilaian dalam memenuhi kebutuhan, peluang dan/atau memecahkan permasalahan.



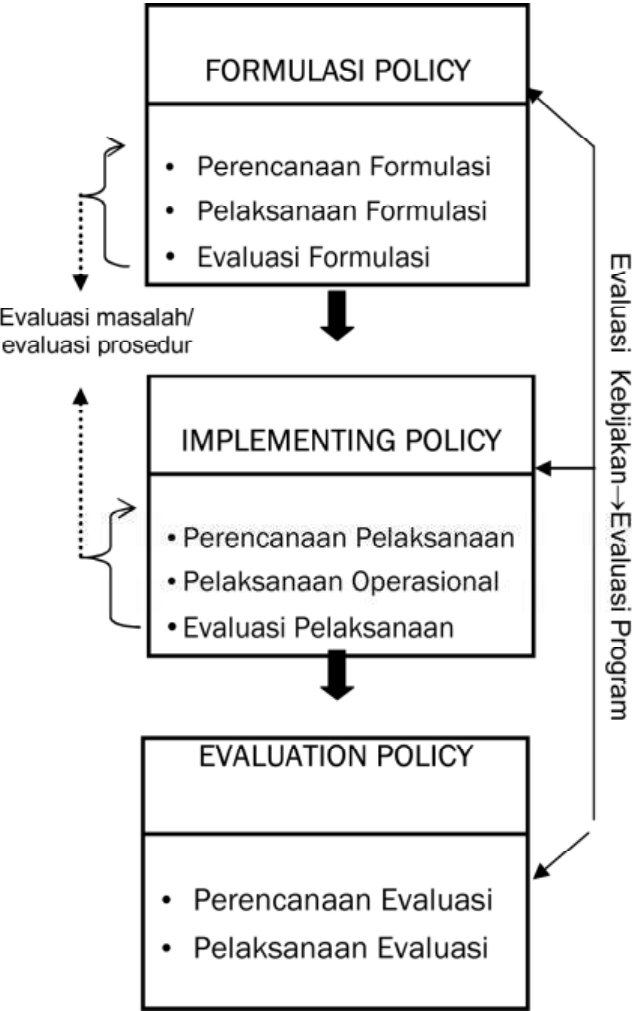
Gambar 5.1 Hakikat Evaluasi

2. Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi Kebijakan merupakan studi tentang konsekuensi-konsekuensi kebijakan umum; atau bisa juga dikatakan sebagai penilaian menyeluruh suatu program dalam mencapai sasaran; pe-

nilai tersebut merupakan penilaian efektifitas relatif dari program terhadap (atau dalam) pencapaian tujuan-tujuan bersama. Bila merunut pada proses kebijakan secara linear, maka evaluasi merupakan tahap terakhir setelah sebuah kebijakan diimplementasikan. Dalam uraian terdahulu (bab IV), dipahami bahwa setiap implementasi suatu kebijakan pasti menimbulkan dampak dan membawa perubahan pada kelembagaan. Untuk memperoleh informasi yang memadai mengenai dampak dan perubahan tersebut, maka perlu melakukan evaluasi yang sistematis dan efektif.

Evaluasi kebijakan sering juga disamakan dengan evaluasi program yaitu evaluasi secara komprehensif kepada seluruh sistem. Selain itu, ada juga evaluasi yang disebut evaluasi masalah atau evaluasi prosedur (ada yang menggunakan term evaluasi implementasi), yaitu penilaian hanya pada bagian-bagian sistem. Dengan demikian, evaluasi kebijakan publik ingin mengkaji konsekuensi – konsekuensi kebijakan baik pada komponen formulasi maupun implementasi; pelaku/aktor, lingkungan kebijakan, kelompok sasaran, serta dampak kebijakan.



Gbr. 5.2 Wilayah Kajian Evaluasi Kebijakan

Akurasi hasil evaluasi tergantung pada beberapa aspek yang saling berhubungan, antara lain aspek penggunaan berbagai metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan aspek aplikasi serangkaian nilai yang digunakan untuk menentukan kegunaan hasil kebijakan publik terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Kedua aspek tersebut menunjukkan adanya fakta dan premis nilai dalam setiap tuntutan evaluatif. Namun banyak aktivitas yang dikatakan sebagai evaluasi dalam analisis kebijakan, tetapi sebenarnya bukan evaluasi karena tidak memperhatikan tuntutan evaluatif dan hanya sebagai tuntutan faktual. Selain itu, di dalam melakukan evaluasi terhadap suatu program/kebijakan, dapat digunakan sejumlah pendekatan yang berbeda yang tentunya akan mempengaruhi indikator yang digunakan, antara lain : 1) Pendekatan berdasarkan sistem nilai yang diacu; 2) Pendekatan berdasarkan dasar evaluasi; 3) Pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi.

2.1. Pendekatan Berdasarkan Sistem Nilai yang Diacu

Yang termasuk dalam pendekatan berdasarkan sistem nilai yang diacu, yaitu evaluasi semu, evaluasi teori keputusan dan evaluasi formal.

a. *Evaluasi Semu (Pseudo Evaluation)*

Merupakan pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu atau kelompok masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari pendekatan ini adalah bahwa ukuran manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial.

Sifat dari Evaluasi semu ini adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter tertentu yang secara umum disepakati (*self evident*) dan tidak kontroversial (*uncontroversial*). Hasil evaluasinya mudah diterima oleh publik dan tidak terlalu rumit (*complicated*). Penilaiannya berkisar antara gagal atau berhasil. *Pseudo evaluation* ini seringkali dijadikan sebagai salah satu metode monitoring.

b. *Evaluasi Formal (Formal Evaluation)*

Merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas da-

sar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari pendekatan ini adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Dalam evaluasi formal digunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identik yaitu untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi- variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan.

Meskipun kelihatannya identik dalam tujuannya, kedua pendekatan ini berbeda. Perbedaanya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan.

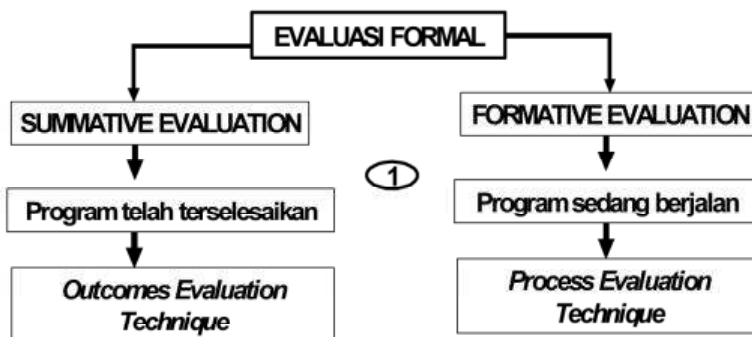
Sifat dari evaluasi formal adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter yang ada pada dokumen formal seperti tujuan dan sasaran yang tercantum dalam dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

Dalam evaluasi formal, metode yang ditempuh untuk menghasilkan informasi yang valid dan *reliable* ditempuh dengan beberapa cara antara lain: a) mengacu pada legislasi (perundang-undangan); b) kesesuaian dengan kebijakan yang tercantum pada dokumen formal yang memiliki hierarki di atasnya; c) merunut dokumen formal (kesesuaian dengan hasil yang diharapkan/tujuan dan sasaran); dan d) wawancara/*Interview* dengan penyusun kebijakan atau administrator program.

Evaluasi formal terbagi atas 2 jenis, yaitu *summative evaluation* dan *formative evaluation*. Evaluasi sumatif meliputi usaha untuk memantau pencapaian tujuan dan sasaran formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi sumatif diciptakan untuk menilai produk-produk kebijakan dan program publik yang stabil dan mantap. Jadi, *summative evaluation* adalah upaya untuk mengevaluasi program/kegiatan yang telah dilakukan dalam kurun waktu tertentu, umumnya dilakukan untuk mengetahui/mengevaluasi program/kegiatan yang relatif sering dilakukan dan indikatornya pun tetap/baku.

Sedangkan *Formative evaluation* adalah upaya untuk mengevaluasi pelaksanaan program/kegiatan secara kontinue karena merupakan program/kegiatan yang relatif baru dan indikatornya

dapat berubah-ubah. Evaluasi formatif merupakan evaluasi yang meliputi usaha-usaha untuk secara terus menerus memantau pencapaian tujuan-tujuan dan sasaran formal. Jadi perbedaan keduanya adalah persoalan derajat. Evaluasi formal dapat bersifat sumatif atau formatif, tetapi juga dapat meliputi kontrol langsung maupun tidak langsung terhadap masukan kebijakan dan proses-proses. Dalam evaluasi langsung evaluator dapat memanipulasi secara langsung tingkat pengeluaran, campuran program, atau karakteristik kelompok sasaran. Artinya evaluasi dapat mempunyai satu atau lebih karakteristik eksperimen sosial sebagai pendekatan terhadap monitoring. Sedangkan dalam kasus evaluasi tidak langsung, masukan dan proses kebijakan tidak dapat secara langsung dimanipulasi. Masukan dan proses tersebut harus dianalisis secara retrospektif berdasarkan pada aksi-aksi yang telah dilakukan.



Ada beberapa varian penerapan evaluasi formal yaitu:

1) Evaluasi perkembangan

Evaluasi perkembangan bersifat formatif dan meliputi kontrol secara langsung sehingga dapat digunakan untuk mengadaptasi secara langsung pengalaman baru yang diperoleh melalui manipulasi yang sistematis terhadap variabel masukan dan proses. Evaluasi perkembangan menunjuk pada kegiatan-kegiatan/aktivitas evaluasi yang secara eksplisit diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf program. Evaluasi perkembangan berguna untuk mengalihkan staf dari kelemahan yang baru dimulai atau kegagalan yang tidak diharapkan dari program dan untuk meyakinkan layak tidaknya operasi yang dilakukan mereka yang bertanggung jawab terhadap operasinya.

2) Evaluasi Proses retrospektif

Evaluasi proses retrospektif cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi kebijakan dan program, tidak memperkenankan dilakukannya manipulasi langsung terhadap masukan (misalnya pengeluaran) dan proses (misalnya sistem pelayanan alternatif). Evaluasi proses retrospektif mensyaratkan adanya sistem pelaporan internal yang mantap yang memungkinkan pemunculan yang berkelanjutan; informasi yang berhubungan

dengan program dengan sistem informasi yang valid dan dapat dipertanggung-jawabkan, yang sering sulit untuk diciptakan

3) Evaluasi eksperimental

Evaluasi eksperimental harus memenuhi persyaratan yang agak berat sebelum rancangan tersebut dapat diterapkan: (1) serangkaian variabel "*treatment*" yang dimanipulasi secara langsung, terdefinisikan secara jelas dan dirumuskan secara operasional; (2) strategi evaluasi yang memungkinkan dirumuskannya kesimpulan yang dapat digeneralisasi secara maksimum menyangkut kinerja terhadap kelompok target atau sasaran yang sejenis (validitas eksternal); (3) strategi evaluasi yang dapat mengurangi kesalahan sekecil mungkin dalam menginterpretasikan kinerja kebijakan sebagai hasil masukan dan proses kebijakan yang dimanipulasi (validitas internal); (4) sistem pemantauan yang menghasilkan data yang reliabel tentang hubungan timbal balik antar kondisi awal yang kompleks, kejadian-kejadian yang tidak tampak, masukan, proses, keluaran dan efek samping dan efek ganda. Karena persyaratan metodologis yang diharapkan ini jarang terpenuhi evaluasi eksperimental biasanya tidak mencapai tingkat eksperimen murni, dan ditujukan sebagai "eksperimental semu".

4) Evaluasi hasil retrospektif

Evaluasi hasil retrospektif juga meliputi pemantauan dan evaluasi hasil tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan-masukan dan proses kebijakan yang dapat dimanipulasi. Paling jauh adalah kontrol secara tidak langsung atau kontrol statistik yaitu evaluator berusaha mengisolasi pengaruh dari banyak faktor lainnya dengan menggunakan metode kuantitatif.

Karakteristik evaluasi formatif dan sumatif (Palumbo, 1987) adalah:

Tabel 5.1 Perbedaan Evaluasi Formatif dan Sumatif

<i>Formative Evaluation</i>	<i>Summative Evaluation</i>
<ul style="list-style-type: none">– Penilaian ketika kebijakan sedang dilaksanakan termasuk analisis sejauh mana kebijakan telah dilaksanakan dan persyaratan yang dibutuhkan agar pelaksanaan kebijakan bisa sukses– Memonitor cara-cara dengan mana suatu kebijakan atau program dikelola/diadministrasikan sehingga dapat memberikan umpan-balik untuk meningkatkan proses implementasi program– Mempertanyakan :<ol style="list-style-type: none">1) Sejauh mana pelaksanaan program telah sampai pada kelompok sasaran ?2) Apakah pelaksanaan program telah konsisten dengan spesifikasi desain program ?3) Sumber-sumber apa saja yang sedang dan telah dipakai/dikeluarkan untuk pelaksanaan program?	<ul style="list-style-type: none">– Fase untuk menilai sejauh mana pelaksanaan kebijakan/program telah memberikan dampak nyata /aktual terhadap masalah yang hendak dipecahkan– Cara yang dipakai :<ol style="list-style-type: none">1) Kuantitatif : <i>impact assessment, experiments/quasi experimentcomparative mode</i>2) Kualitatif : sistem nilai, sistem kepercayaan,ideologi

c. *Evaluasi Teori Keputusan (Decision Theoretic Evaluation/ DTE)*

Decision-Theoretic Evaluation adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara *Decision-Theoretic Evaluation* di satu sisi, dan evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa *Decision-Theoretic Evaluation* berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bawah, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target di mana kinerja nantinya akan diukur.

Sifat dari DTE adalah melakukan penilaian berdasarkan parameter yang disepakati oleh pihak-pihak yang terkait secara langsung/pihak yang bersitegang. Sistem nilainya juga berdasarkan

kesepakatan antara pihak yang bersitegang. Biasanya berkisar antara benar atau salah. *Decision-Theoretic Evaluation* merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal, yaitu :

- Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja. Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Untuk sebagian hal ini karena evaluasi tidak cukup responsif terhadap tujuan dan target dari pihak-pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program.
- Ambiguitas tujuan : banyak tujuan dan program publik yang kabur. Hal ini berarti bahwa tujuan umum yang sama misalnya untuk meningkatkan kesehatan dan mendorong konservasi energi yang lebih baik dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. Ini dapat terjadi jika diingat bahwa tujuan yang sama (misalnya, perbaikan kesehatan) dapat dioperasikan ke dalam paling sedikit enam macam kriteria evaluasi: efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan kelayakan. Salah satu tujuan dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk mengurangi kekabu-

ran tujuan dan menciptakan konflik antar tujuan spesifik atau target.

- Tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Tujuan dan target kebijakan dan program-program publik tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan pada nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak (misalnya kongres, kelompok klien yang dominan atau kepala administrator). Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir semua kondisi/ situasi yang memerlukan evaluasi. *Decision-Theoretic Evaluation* berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakkan tujuan-tujuan mereka.

Salah satu tujuan utama dari *Decision-Theoretic Evaluation* adalah untuk menghubungkan informasi mengenai basil-hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Asumsi dari *Decision-Theoretic Evaluation* adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program. Dua bentuk utama dari *Decision-Theoretic Evaluation* adalah penaksiran evaluabilitas dan

analisis utilitas multiatribut, keduanya berusaha mengubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan.

Penaksiran evaluabilitas (*evaluability assessment*) merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan yang diharapkan dapat diiperoleh dari informasi kinerja dan dapat memperjelas tujuan, sasaran dan asumsi-asumsi dengan mana kinerja akan diukur. Pertanyaan mendasar dalam penaksiran evaluabilitas adalah apakah suatu kebijakan atau program dapat sama sekali dievaluasi. Suatu kebijakan atau program dapat dievaluasi bila tiga kondisi prasyarat ada, yaitu: adanya kebijakan atau program yang diartikulasikan secara jelas; tujuan atau konsekuensi yang dirumuskan secara jelas; dan serangkaian asumsi yang eksplisit yang menghubungkan aksi atau konsekuensi (bdk. Model Implementasi George Edward III, terutama aspek komunikasi).

Dalam melakukan penaksiran evaluabilitas, analis mengikuti serangkaian langkah yang memperjelas suatu kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai informasi kinerja yang dituju dan evaluator itu sendiri:

- 1) Spesifikasi program-kebijakan. Apakah kegiatan-kegiatan federal, negara bagian atau lokal dan apakah tujuan dan sasaran yang melandasi program?
- 2) Koleksi informasi program-kebijakan. Informasi apa yang harus dikumpulkan untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan program kebijakan, kegiatan-kegiatan, dan asumsi-asumsi yang mendasarinya?
- 3) Modeling program-kebijakan. Model apa yang paling baik menerangkan program dan tujuan suatu kegiatan yang berhubungan, dari sudut pandang pemakai informasi kinerja yang di-tuju? Asumsi-asumsi kausal apa yang menghubungkan aksi dengan hasil?
- 4) Penaksiran evaluabilitas program-kebijakan. Apakah model program kebijakan secara mencukupi tidak ambigu untuk membuat evaluasi bermanfaat? Tipe studi evaluasi apakah yang paling berguna?
- 5) Umpan balik penaksiran evaluabilitas untuk pemakai. Setelah menyajikan kesimpulan mengenai evaluabilitas program – kebijakan bagi pemakai yang diinginkan, apakah yang mungkin menjadi langkah berikutnya yang harus (atau tidak harus) diambil untuk mengevaluasi kinerja kebijakan?

2.2. Pendekatan Berdasarkan Dasar Evaluasi

Pendekatan berdasarkan dasar evaluasi dapat diklasifikasi ada 6 jenis yaitu:

- a. *Before vs after comparison* (pembandingan antara sebelum dan sesudah) Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain hanya berlaku untuk satu komunitas yang sama dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah adanya intervensi.

- b. *With vs without comparisons* (pembandingan antara dengan atau tanpa intervensi)

Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain hanya berlaku untuk lebih dari satu komunitas (>1) dengan membandingkan antara komunitas yang diberi intervensi dengan komunitas yang tidak diberi intervensi dalam waktu yang bersamaan.

- c. *Actual vs planned performance comparisons* (pembandingan antara kenyataan dengan rencana) Karakteristiknya : membandingkan antara rencana dengan kenyataan di lapangan (sesuai atau tidak).

- d. *Experimental (controlled) models*

Karakteristiknya adalah melihat dampak dari perubahan kebijakan/*policy* terhadap suatu kegiatan yang memiliki standar

ketat. Dampaknya dilihat dari proses dan hasil kegiatan tersebut.

e. *Quasi experimental (uncontrolled) models*

Karakteristiknya yaitu melihat dampak dari perubahan kebijakan/*policy* terhadap suatu kegiatan yang tidak memiliki standar tidak memiliki standar. Dampaknya dilihat hanya berdasarkan hasilnya saja, sedangkan prosesnya diabaikan.

f. Efisiensi penggunaan dana (*Cost Oriented Approach*)

Cost Oriented Approach terbagi tiga yaitu *ex-ante evaluation*, *on-going evaluation* dan *ex-post evaluation*. *Ex-ante evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan sebelum kegiatan tersebut dilaksanakan. *On-going Evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan saat kegiatan tersebut sedang berjalan. *Ex-post evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan setelah kegiatan tersebut selesai.

2.3. Pendekatan Berdasarkan Kriteria Evaluasi

Pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi terbagi atas 6 indikator, yaitu:

a. Efektivitas

Penilaian terhadap efektivitas ditujukan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil/tujuan. Parameternya adalah ketepatan waktu.

b. Efisiensi

Penilaian terhadap efisiensi ditujukan untuk menjawab pengorbanan yang minim (usaha minimal) untuk mencapai hasil maksimal. Parameternya adalah biaya, rasio, keuntungan dan manfaat.

c. Adequacy/ketepatan dalam menjawab masalah

Penilaian terhadap adequacy ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat pencapaian hasil dapat memecahkan masalah.

d. *Equity*/pemerataan

Penilaian terhadap equity ditujukan untuk melihat manfaat dan biaya dari kegiatan terdistribusi secara proporsional untuk aktor-aktor yang terlibat.

e. Responsiveness

Penilaian terhadap *responsiveness* ditujukan untuk mengetahui hasil rencana/kegiatan/kebijaksanaan sesuai dengan preferensi/keinginan dari target grup.

f. *Appropriateness*/ketepatangunaan :

Penilaian terhadap ketepatangunaan ditujukan untuk mengetahui kegiatan/rencana/kebijaksanaan tersebut memberikan hasil/keuntungan dan manfaat kepada target grup. Standar tingkat keuntungan dan manfaat sangat relatif sesuai dengan sistem nilai yang berlaku pada target grup tersebut.

Tabel 5.2 Tiga Pendekatan Evaluasi Versi Dunn (2000:612)

PENDEKATAN	TUJUAN	ASUMSI	BENTUK-BENTUK UTAMA
Evaluasi semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial.	Eksperimen sosial Akuntansi sistem sosial Pemeriksaan sosial Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk melaksanankan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambilan kebijakan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dan manfaat atau nilai	Evaluasi perkembangan Evaluasi eksperimental Evaluasi proses Retrospektif Evaluasi hasil Retrospektif
Evaluasi keputusan teoretis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	Penilaian tentang dapat tidaknya di evaluasi Analisis utilitas multi atribut

3. Teknik Evaluasi Kebijakan Publik

Analisis evaluasi kebijakan memiliki sejumlah pendekatan atau teknik yang sebagiannya telah dibahas pada point 5.2. Pada haki-

katnya, analisis evaluasi adalah teknik untuk; 1) mengukur hubungan antara biaya, keuntungan dan manfaat, 2) mengukur *performance*/kinerja, 3) menggunakan studi-eksperimen untuk mengukur pelaksanaan kebijakan dan program.

Menurut William N. Dunn (2000), terdapat banyak teknik dalam mengevaluasi kinerja kebijakan dengan menggunakan tiga pendekatan klasifikasi pertama seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan *Decision - Theoretic Evaluation*. Hampir keseluruhan teknik tersebut dapat digunakan dalam hubungannya dengan metoda-metoda analisis kebijakan lainnya, yang menunjukkan sifat saling ketergantungan dari perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi di dalam analisis kebijakan. Teknik-teknik tersebut adalah :

1) Sajian Grafik

Banyak informasi tentang hasil kebijakan disajikan dalam bentuk grafik, yaitu gambar yang mewakili nilai dari satu atau lebih variabel tindakan atau hasil. Sajian grafik dapat digunakan untuk melukiskan sebuah variabel pada satu titik waktu atau lebih, atau untuk merangkum hubungan antara dua variabel. Kesulitan yang biasa dijumpai dalam menggunakan grafik ada-

lah interpretasi palsu, yaitu suatu situasi di mana dua variabel tampak berkorelasi tapi sebenarnya keduanya berkorelasi dengan variabel lain. Contoh yang baik dari interpretasi yang palsu ini adalah bahwa analis yang mengamati, berdasarkan atas observasinya terhadap data kegiatan pemadam kebakaran kota, berkesimpulan bahwa jumlah alat pemadam kebakaran yang tersedia dalam setiap kebakaran berkorelasi positif dengan jumlah kerusakan. Korelasi yang diperoleh berdasarkan pengamatan ini dapat dipakai untuk menegaskan bahwa jumlah alat pemadam kebakaran yang dipakai tidak mengurangi kerusakan karena kebakaran, karena tidak peduli berapa pun alat yang tersedia, jumlah kerusakan tetap saja berada pada tingkat yang ajeg. Interpretasi palsu ini karena variabel besarnya kebakaran tidak diperhitungkan.

2) *Control-series Analysis*

Metode atau teknik ini memanfaatkan satu atau lebih kelompok kontrol bagi suatu desain seri waktu yang terinterupsi. Hal ini untuk menentukan apakah karakteristik dari kelompok menimbulkan akibat independen terhadap hasil kebijakan, terpisah dari tindakan kebijakannya sendiri. Logikan dari analisis ini sama dengan sebelumnya. Perbedaannya adalah bahwa

sebuah atau beberapa kelompok yang tidak tersentuh oleh tindakan kebijakan ditampilkan pula dalam grafik. Analisis ini lebih membantu secara cermat menentukan validitas kesimpulan tentang akibat tindakan kebijakan terhadap hasilnya karena didukung oleh data berkala yang terkontrol.

3) *Regression-Discontinuity Analysis*

Metode yang digunakan merupakan suatu grafik dan prosedur statistik yang digunakan untuk menghitung dan membandingkan berbagai ramalan tentang hasil-hasil tindakan kebijakan di antara dua kelompok atau lebih, yang salah satunya memperoleh sentuhan kebijakan sedangkan yang lain tidak. Kelebihan dari analisis ini adalah bahwa analisis ini memungkinkan kita untuk memantau akibat dari penyediaan suatu sumberdaya yang terbatas bagi anggota populasi target yang paling membutuhkan. Metoda ini cocok untuk melakukan evaluasi yang menggunakan kriteria *equity* dan bermanfaat untuk memantau hasil dari eksperimen sosial yang bermaksud mendistribusikan sumberdaya yang sangat terbatas.

4) *Pemetaan Sasaran*

Pemetaan sasaran merupakan metoda yang digunakan dalam membuat rekomendasi. Teknik ini digunakan untuk menyusun

tujuan dan sasaran dan hubungannya dengan alternatif kebijakan. Dengan melakukan pemetaan sasaran maka dapat diketahui kegiatan mana saja yang telah mencapai sasaran untuk selanjutnya menilai apakah tujuan utama kebijakan tersebut sudah dipenuhi atau tidak.

5) Klarifikasi Nilai

Merupakan prosedur untuk mengidentifikasi dan mengklasifikasikan premis nilai atas dasar seleksi terhadap sasaran kebijakan. Kebutuhan untuk memperjelas nilai dalam mengevaluasi kebijakan sering dibuktikan ketika kita membandingkannya dengan berbagai kriteria. Dengan adanya klarifikasi nilai maka cara ini akan memungkinkan kita untuk keluar dari analisis tujuan jika ternyata tujuan-tujuan tersebut tidak lebih dari pencerminan dari keinginan dan selera beberapa kelompok atau individu.

6) Kritik Nilai

Kritik nilai adalah serangkaian prosedur untuk menguji mana yang lebih meyakinkan antara argumen-argumen yang saling berlawanan dalam suatu debat mengenai tujuan kebijakan. Jika klarifikasi nilai memungkinkan kita untuk mengklasifikasikan nilai sesuai dengan bentuk, konteks, dan fungsinya,

maka kritik nilai memungkinkan kita untuk menguji peran dari nilai dalam debat tentang argumen kebijakan. Klarifikasi nilai memusatkan perhatiannya pada tujuan-tujuan dan nilai-nilai yang mendasari setiap pelaku kebijakan dan pada kualitas yang bersifat statis. Sebaliknya kritik nilai memusatkan perhatiannya pada konflik mengenai tujuan dan nilai-nilai yang mendasari setiap pelaku kebijakan dan pada perubahan nilai yang dihasilkan oleh debat yang argumentatif. Meskipun kritik nilai pada akhirnya tidak dapat menjawab pertanyaan tentang seberapa banyak efisiensi seharusnya dikorbankan untuk meningkatkan keadilan sosial, cara ini memungkinkan kita untuk melakukan debat etik yang bernalar tentang pertanyaan semacam itu daripada sekedar mengharapkan analisis cost benefit dengan jawaban yang tidak sesuai. Karena dalam konteks ini Ilmu ekonomi tidak lagi menjadi etika dan harga telah menjadi nilai. Oleh karena itu metoda ini cocok untuk mengevaluasi kriteria efisiensi

7) Pemetaan Hambatan

Pemetaan hambatan adalah suatu prosedur untuk mengidentifikasi keterbatasan dan hambatan yang menghadang jalan untuk mencapai sasaran kebijakan dan program. Hambatan

tersebut bisa berupa hambatan fisik, hukum, organisasional, politik, distributif dan anggaran. Cara yang efektif untuk mengidentifikasikan hambatan adalah dengan membuat pohon hambatan (*constraints tree*) yaitu merupakan tampilan grafis tentang keterbatasan dan hambatan yang menghalangi pencapaian tujuan.

8) *Cross Impact Analysis*

Cross-impact analysis adalah suatu teknik yang menghasilkan penilaian atas dasar informasi tentang probabilitas kejadian dari peristiwa masa depan dengan berbasis pada terjadi atau tidak terjadinya peristiwa-peristiwa yang terkait. Tujuan dari analisis ini adalah untuk mengidentifikasi peristiwa yang akan mendukung berlangsungnya suatu peristiwa terkait. Analisis ini memperhatikan tiga aspek yaitu:

- Mode kaitan

Mengindikasikan apakah sebuah peristiwa mem-pengaruhi berlangsungnya peristiwa yang lain, dan apakah arah pengaruh bersifat positif (penguatan) atau negatif (pelemahan).

- Kekuatan kaitan

Mengindikasikan seberapa kuat peristiwa-peristiwa itu terkait baik dalam mode penguatan maupun pelemahan.

- Jangka waktu kaitan
Mengindikasikan jumlah waktu (minggu, tahun, dekade) diantara berlangsungnya peristiwa-peristiwa yang terkait. *Cross Impact Analysis* bekerja atas prinsip-prinsip probabilitas kondisional yang menyatakan bahwa kemungkinan terjadinya suatu peristiwa tergantung pada terjadinya suatu peristiwa lain. Kelebihan dari teknik ini adalah untuk mengungkapkan dan menganalisis interdependensi yang kompleks seperti sebagai masalah yang rumit (ill-structured problem) dan memungkinkan dilakukannya revisi yang terus-menerus terhadap probabilitas awal atas dasar asumsi atau bukti baru. Namun, terdapat beberapa keterbatasan di dalam teknik ini yaitu kita tidak pernah dapat yakin bahwa semua peristiwa yang berpotensi untuk saling memengaruhi telah dicakup dalam analisisnya, prosesnya sangat mahal dan membuang waktu. Lalu pembentukan dan permainan sebuah matriks dampak silang adalah proses yang sangat mahal dan membuang waktu. Terakhir, paling penting adalah penerapan analisis ini sekarang mendapat penekanan yang tidak realistis terhadap konsensus di antara para pakar.

9) *Discounting*

Merupakan prosedur untuk memperkirakan nilai saat ini dari biaya dan manfaat yang akan diperoleh pada masa mendatang. *Discounting* adalah prosedur *Discounting* merupakan cara untuk menghitung dampak waktu ketika membuat rekomendasi suatu kebijakan. Banyak kebijakan dan program menghasilkan berbagai perbedaan dalam tingkatan biaya dan manfaat sesuai dengan perjalanan waktu. Dalam konteks evaluasi, metoda ini sangat cocok untuk digunakan pada ex ante evaluation

10) *Brainstorming*

Brainstorming adalah metode untuk menghasilkan ide-ide, tujuan-tujuan jangka pendek, dan strategi-strategi yang membantu mengidentifikasi dan mengkonsep-tualisasikan kondisi-kondisi permasalahan. Kegiatan *brainstorming* mencakup aktivitas-aktivitas baik terstruktur atau tidak terstruktur tergantung pada tujuan-tujuan analisis dan hambatan-hambatan praktis terhadap praktisi. Fokusnya pada kelompok-kelompok yang banyak mengetahui ketimbang para ahli dan aktivitasnya dinilai berdasarkan konsensus diantara anggota-anggota kelompok. Keterbatasan utamanya yaitu tidak menyediakan prosedur yang eksplisit untuk mempromosikan penggunaan konflik yang kre-

atif dalam perumusan masalah kebijakan sehingga konflik ditekan yang dapat menutup kesempatan untuk menghasilkan dan mengevaluasi ide-ide, tujuan-tujuan jangka pendek, dan strategi-strategi yang layak.

11) Analisis Argumentasi

Analisis Argumentasi adalah suatu teknik yang digunakan dalam hubungannya dengan analisis asumsi untuk menyatakan suatu urgensi dari pembenaran, dukungan dan bantahan. Analisis ini difokuskan pada kelompok, individu atau keduanya untuk menyatakan suatu argumennya terhadap suatu kebijakan dengan mensintesiskannya secara kreatif.

12) *Policy Delphi*

Teknik Delphi adalah prosedur peramalan pendapat untuk memperoleh, menukar, dan membuat opini tentang peristiwa di masa depan. Penerapannya pada awalnya didorong oleh kepedulian terhadap tidak efektifnya kerja panitia, panel ahli, dan proses kelompok yang lain. Teknik ini dirancang untuk menghindari berbagai sumber distrorsi komunikasi pada kelompok-kelompok itu seperti dominasi terhadap kelompok oleh satu atau beberapa orang. Untuk menghindari masalah ini, penerapan awal teknik ini memperkenalkan lima prinsip dasar yaitu:

(a) Anonimitas

Semua pakar atau orang yang berpengetahuan memberikan tanggapan secara terpisah dan anonimitas (saling tidak mengenal di antara mereka) benar-benar dijaga

(b) Iterasi

Penilaian setiap individu dihimpun dan dikomunikasikan kembali kepada semua pakar yang ikut berkomentar dalam dua putaran atau lebih, sehingga berlangsung proses belajar sosial dan dimungkinkan berubahnya penilaian awal.

(c) Tanggapan balik yang terkontrol

Pengkomunikasian penilaian dilakukan dalam bentuk rangkuman jawaban terhadap kuesioner

(d) Jawaban statistik

Rangkuman dari tanggapan setiap orang disampaikan dalam bentuk tendensi sentral (biasanya median), disperse (interkuartil), dan distribusi frekuensi (histogram dan polygon frekuensi).

(e) Konsensus

Untuk menciptakan konsensus di antara para pakar Kemudian prinsip-prinsip konvensional ini dikembangkan menjadi prinsip *Policy Delphi* karena tidak menyediakan

suatu cara yang sistematis untuk mengungkapkan asumsi dan argumen yang melandasi suatu penilaian subyektif.

Dalam perkembangan selanjutnya, *Policy Delphi* memperkenalkan beberapa prinsip baru yaitu:

- Anonimitas yang selektif
Partisipan tetap anonim hanya selama putaran awal dari upaya peramalan itu. Setelah argumen-argumen tandingan tentang alternatif bermunculan, partisipan diminta untuk memperdebatkan pandangan mereka secara terbuka.
- Advokasi ganda orang-orang yang berpengetahuan
Proses untuk menyeleksi partisipan didasarkan pada kriteria minat dan tingkat pengetahuan bukan kepakaran semata-mata. Dalam menyusun kelompok, investigator berusaha menyeleksi wakil dari suatu kelompok advokat yang berpengetahuan dan mungkin ada dalam situasi tertentu.
- Tanggapan terpolarisasi secara statistik
Dalam merangkum penilaian atau pendapat pakar, digunakan cara-cara yang menekankan ketidak-sepakatan dan konflik menggunakan ukuran-ukuran statistik.

- Konflik yang terstruktur
Diasumsikan bahwa konflik adalah sesuatu yang wajar dalam isu kebijakan, jadi berbagai upaya dilakukan untuk menggunakan ketidak-sepakatan dan pertentangan untuk secara kreatif mengeksplorasi alternatif-alternatif dan konsekuensi.
- Konferensi melalui komputer
Konsultasi lewat komputer dipakai untuk merancang suatu proses anonim yang terus-menerus antar individu yang secara fisik terpisah. Keterbatasan dari metode ini yaitu tidak mempertimbangkan hubungan potensial antara peristiwa yang mungkin saling menguatkan atau saling eksklusif.

13) *User-Survey Analysis*

Analisis survai-pemakai adalah serangkaian prosedur untuk mengumpulkan informasi mengenai evaluabilitas suatu kebijakan atau program dari calon pengguna dan pelaku-pelaku kebijakan lainnya. Instrumen utama untuk mengumpulkan informasi adalah melalui wawancara formal dengan sejumlah pertanyaan terbuka. Tanggapan terhadap pertanyaan tersebut memberi informasi yang diperlukan untuk melengkapi beberapa tahap dalam penaksiran evaluabilitas.

**Tabel 5.3 Teknik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan
(Dunn, 2000: 625)**

PENDEKATAN	TEKNIK
Evaluasi Semu	Sajian grafik Tampilan tabel Angka indeks Analisis seri waktu terinterupsi Analisis diskontinyu – regresi
Evaluasi Formal	Pemetaan sasaran Klarifikasi nilai Kritik nilai Pemetaan hambatan Analisis dampak – silang Diskonting
Evaluasi Keputusan Teoritis	Brainstorming Analisis argumentasi Delphi kebijakan Analisis survai-pemakai

Sedangkan menurut Thomas R. Dye, teknik-teknik dalam melakukan evaluasi kebijakan publik adalah:

1) Hearing and reports

Hal ini merupakan jenis paling umum yang dilakukan untuk program review. Teknisnya kebanyakan dijalankan dengan cara administrator pemerintahan ditanya oleh kepala eksekutif atau legislatif untuk memberikan keterangan baik secara formal

maupun informal mengenai pencapaian program mereka. Tetapi keterangan dan laporan dari administrator tersebut adakalanya tidak objektif dan mereka sering membesarkan keuntungan dan meminimalkan biaya dari program.

2) Site Visit

Dengan melakukan kunjungan ke lapangan atau lokasi dimana sebuah program dijalankan, maka dapat diambil kesan mengenai bagaimana program dijalankan, apakah program tersebut mengikuti petunjuk yang telah dibuat, apakah mereka mempunyai staff yang kompeten, dan apakah target group yang dimaksud puas dengan pelayanan yang diberikan.

3) Program Measures

Yang dimaksud dengan program measures adalah bahwa kadangkala ukuran yang dibuat oleh pelaksana program atau secara umum adalah pemerintah jarang mengindikasikan dampak yang sebenarnya dimiliki oleh masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan pengukuran terhadap dampak dari program yang dirasakan oleh masyarakat.

4) Comparison with Professional Standar

Seperti kita ketahui bahwa ada beberapa asosiasi keprofesian yang telah mempunyai standar terhadap profesi yang biasanya

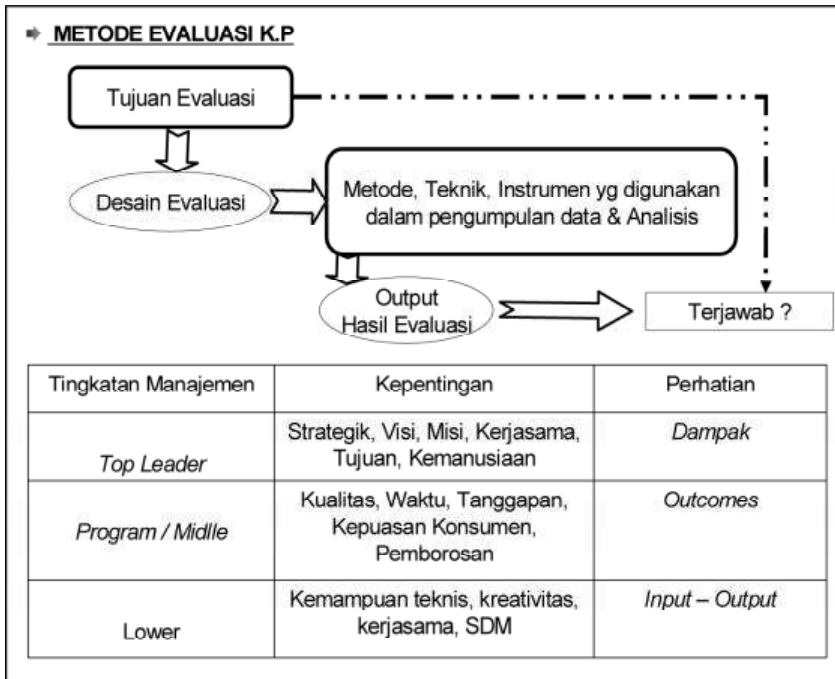
mereka lakukan. Standar tersebut menggambarkan tingkatan output yang sebenarnya diinginkan yaitu merupakan sebuah ukuran untuk menciptakan kondisi yang ideal. Oleh karena itu, pemerintah dapat menggunakan standar yang telah ada tersebut untuk menilai apakah output program atau kebijakan yang sudah dilaksanakan telah mendekati kondisi yang ideal tersebut.

5) **Evaluation of Citizen Complaint**

Metoda ini adalah dengan melakukan analisis terhadap komplain dari masyarakat. Karena adanya komplain tersebut dapat diasumsikan bahwa program yang sudah dilaksanakan belum merata. Tetapi kendala yang dihadapi dalam metoda ini adalah adakalanya komplain yang disampaikan oleh masyarakat bukan untuk mewakili seluruh elemen masyarakat secara menyeluruh

4. Kategori dan Metode Evaluasi Kebijakan Publik

Untuk membedah kategori evaluasi kebijakan publik, maka ada beberapa konsep pemikiran yang menjadi rujukan.



Gbr 5.3 Metode Evaluasi Kebijakan Publik

4.1. Pandangan Howlett Dan Ramesh (1995)

Keduanya berpendapat bahwa “ *the concept of policy evaluation reverse broadly to the process of finding out about a public policy in action, the means being employed and the objectives being served* “

Seperti halnya perumusan kebijakan publik, pada awalnya studi evaluasi kebijakan juga banyak didominasi pendekatan rasionalis. Asumsinya, evaluasi kebijakan terdiri dari penilaian apakah tujuan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan telah dicapai; bila belum/tidak tercapai, apa yang harus dilakukan untuk mengeliminasi kelemahan-kelemahan atau kendala-kendala agar dapat mencapai tujuan tersebut.

Sementara itu, David Nachmias mendefinisikan evaluasi kebijakan sebagai *“the objective sistematik, empirical examination of the effects on going policies and public programms have on their targets in terms of the goals they are meant to achieve”* (evaluasi adalah penilaian dampak kebijakan yang sedang dilaksanakan dan program publik terhadap kelompok sasaran sesuai dengan tujuan semula secara obyektif, sistematik dan empirik).

Sebenarnya, pendapat Nachmias yang mengusung pendekatan rasionalis itu lemah dalam spesifikasi yang eksplisit utamanya untuk menilai dampak-dampak kebijakan yang tujuannya harus dicapai secara obyektif, sistematik, dan empirik. Selain itu, harus diakui bahwa tujuan-tujuan dalam kebijakan publik sangat sulit ditetapkan secara jelas sehingga kemungkinan untuk analisis secara objektif juga sulit, oleh karena itu keberhasilan tujuan menilai

kebijakan pemerintah sering kali dilakukan berdasarkan analisis dan penilaian subjektif. Dengan demikian, masalah-masalah kebijakan publik harus dikonstruksi secara sosial.

Kemudian Howlett dan Ramesh (1995), membedakan tiga kategori umum evaluasi kebijakan, yaitu :

1) *Administrative evaluation : managerial performance and budgeting systems*

Evaluasi administratif biasanya dilakukan oleh agensi didalam pemerintah itu sendiri yang diberi tugas untuk melakukan evaluasi kebijakan oleh pejabat pengawas finansial, legal, hukum dan politik baik yang berasal dari agensi eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Tidak menutup kemungkinan untuk merekrut konsultan swasta untuk melakukan kegiatan evaluasi dengan memperoleh bayaran. Evaluasi ini dibatasi untuk menilai efisiensi pelaksanaan pelayanan pemerintah dan berusaha untuk mengungkap motif dan cara dalam mana pelayanan publik diberikan oleh pemerintah; apakah tujuan tercapai berdasarkan “ *value for money* atau tidak, namun dengan tetap menghargai prinsip-prinsip keadilan dan demokrasi.

Evaluasi administrasi dapat diklasifikasikan atas lima jenis, yaitu:

- a) *Effort evaluation*: untuk mengukur kuantitas *in put* program yang dipakai untuk mencapai tujuannya seperti misalnya personalia, kantor, komunikasi, transportasi dan sebagainya yang dipakai untuk membangun data *base line* untuk menilai efisiensi atau mutu pelaksanaan program.
- b) *Perfomance evaluation*: menilai *output* program daripada *in-put* yang tujuannya semata-mata untuk menetapkan apakah suatu kebijakan telah dihasilkan sesuatu dengan tanpa memperhatikan tujuan yang telah ditetapkan
- c) *Adquacy of perfomance evaluation or effectiveness evaluation*: untuk menilai apakah program yang telah dilaksanakan menghasilkan kinerja sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
- d) *Efficiency evaluation* : untuk menilai evaluasi program apakah kuantitas dan kualitas *output* dapat dicapai lebih efisien yaitu dengan biaya yang lebih kecil (membuat perbandingan antara *input* dan *out put* yang diharapkan dapat mencapai neraca positif)
- e) *Process evaluation* yaitu evaluasi yang difokuskan pada penilaian metode evaluasi termasuk aturan-aturan, prosedur-prosedur operasional yang dipakai untuk melaksanakan program sehingga proses dapat diperlancar dan dibuat lebih efisien.

2) *Judicial evaluation : judicial review and administrative disrection*

Judicial evaluation banyak berkaitan dengan isu-isu legal, atau hukum yang terkait dengan cara bagaimana program-program pemerintah dilaksanakan. Karena berkaitan dengan *legal issue*, maka instansi pelaksana adalah badan yudikatif atau badan kehakiman. Sekaligus mengkaji kemungkinan timbulnya konflik antara tindakan-tindakan pemerintah dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, atau bertentangan dengan *standar of administrative conduct* dan hak-hak individu. Para hakim menilai apakah kebijakan dikembangkan dan dilaksanakan dengan suatu cara yang tepat sesuai dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam *due process* (yaitu prosedur hukum yang ditetapkan untuk melindungi hak-hak individu) dan hukum administrasi. Evaluasi ini dilakukan oleh Badan Kehakiman baik atas inisiatif sendiri ataupun diminta untuk mereview tindakan-tindakan pemerintah baik oleh seseorang atau organisasi yang sedang mempunyai kasus berhadapan atau dengan agensi pemerintah di depan mahkamah-mahkamah kehakiman.

3) *Political evaluation consultations with policy subsystem and the public*

Evaluasi ini berbeda dengan evaluasi administratif dan yudisial, serta sangat jarang bersifat sistematik ataupun teknis, bahkan kebanyakan evaluasi politik bersifat satu pihak (*one sided*) dan bias. Namun harus diakui bahwa evaluasi politik sangat penting, bukan karena obyektifnya untuk memperbaiki kebijakan pemerintahan tetapi untuk mendukung atau menantang kebijakan pemerintahan tersebut.

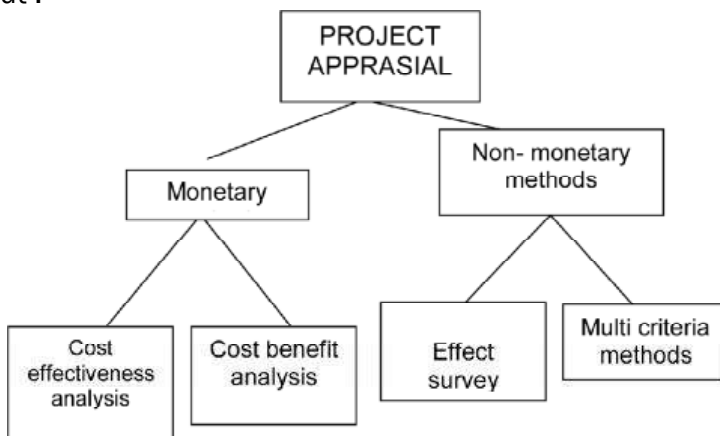
Mekanisme yang sering dipakai untuk melakukan evaluasi politik terutama di negara-negara yang demokratis adalah lewat pemilu, dalam mana warga negara memperoleh kesempatan untuk menilai kinerja pemerintah. Di samping itu bisa juga dilakukan konsultasi dengan anggota subsistem kebijakan yang relevan termasuk penyelenggaraan forum administratif untuk dengar pendapat atau pembentukan komisi-komisi konsultatif dan gugus tugas untuk tujuan-tujuan konsultasi. Namun efektivitas evaluasi sering kali tergantung pada apakah pandangan-pandangan dari anggota subsistem kebijakan tersebut didengar dan berpengaruh terhadap isu-isu kebijakan tertentu dan selanjutnya tergantung pada

kriteria yang dipakai untuk menilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan atau program pemerintah

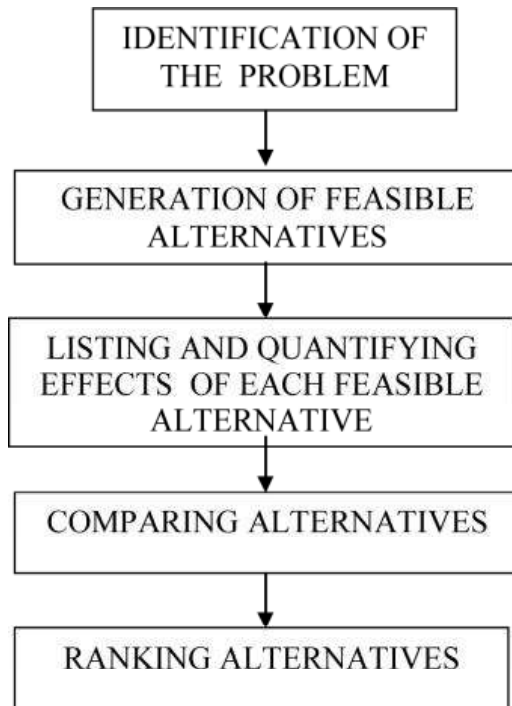
4.2. Pandangan A.Sorber,1985

Menurut Sorber, evaluasi program/proyek dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu: (1) evaluasi yang bersifat moneter, dan (2) evaluasi yang bersifat Non-moneter. Evaluasi *moneter* terdiri dari evaluasi efektifitas-biaya dan evaluasi biaya-manfaat: sedangkan evaluasi *non moneter* terdiri atas evaluasi dampak proyek dan evaluasi *multi criteria*

Perbedaan kedua macam evaluasi tersebut adalah sebagai berikut :



Gbr 5.4 Metode Penilaian Program/ Proyek



Gbr 5.5 General Procedur For Ex – Anti Evaluation

Menurut L. Rutman, evaluasi program (*“Planning Useful Evaluation” 1980*) memiliki spesifikasi, antara lain :

- Karakteristik utama.
 - Fokusnya pada efektivitas, efisiensi dan ekonomi
 - Menilai program yang sedang berjalan

- Menggunakan metode/prosedur ilmiah
- Menilai dan mengobservasi dengan cermat pada proses dan dampak program
- Mengukur hasil dan dampak
- Menyajikan informasi yang diperlukan bagi pembuat kebijakan
- Alasan-alasan perlunya evaluasi program :
 - Sebagai pedoman pembuatan keputusan pengalokasian sumber-sumber
 - Menyajikan landasan dengan perbaikan program sehingga dapat meningkatkan efektivitasnya
 - Menyajikan pemahaman tentang perlunya pengeluaran program berskala besar
 - Menyajikan suatu penilaian “politis” tentang program yang penting bagi pokmas tertentu
 - Menguji teori yang mendasari program
 - Berperan sebagai alat akuntabilitas
 - Mengembangkan metode penelitian evaluasi

4.3. Pandangan Rossi, Freeman dan Wright

Rossi, Freeman dan Wright (1979) dalam *Evaluation : a systematic approach*, menjelaskan tentang jenis kegiatan evaluasi

dikaitkan dengan isu evaluasi. Penjelasan mengenai hal tersebut diringkas dalam table di bawah ini.

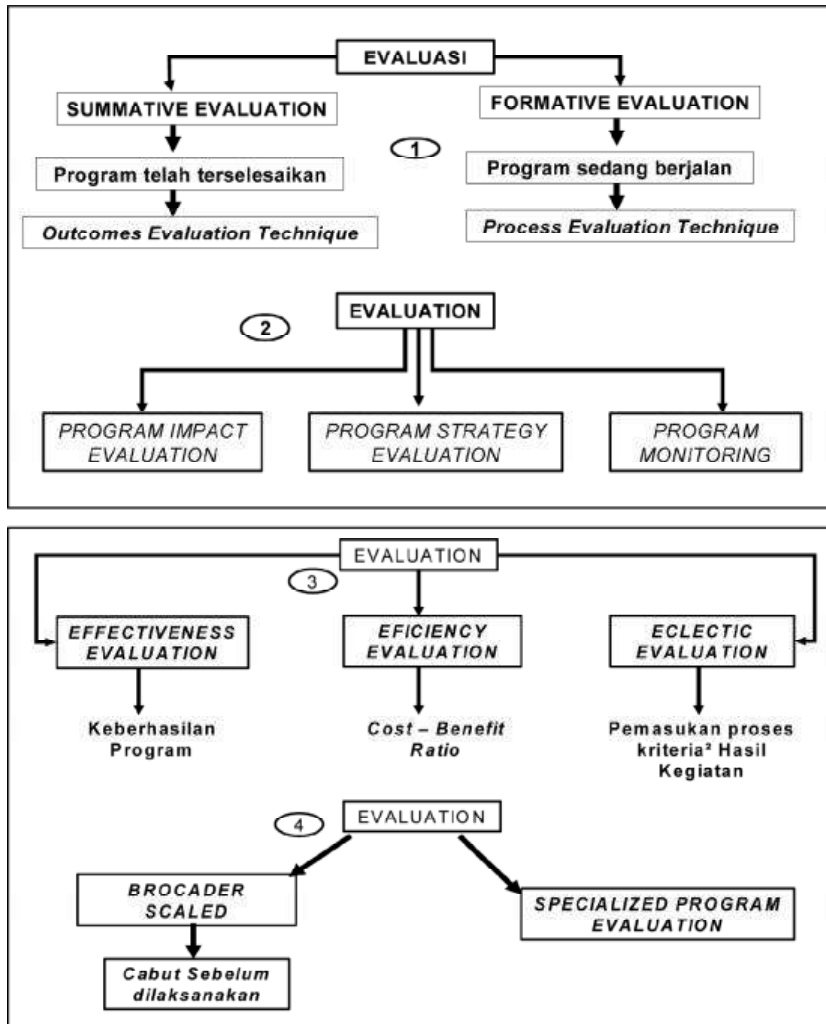
Tabel 5.4 Jenis Kegiatan Evaluasi Dikaitkan Dengan Issue Evaluasi

	PERENCANAAN DAN PENGEMBANGAN	EVALUASI DENGAN MEMONITOR	EVALUASI DENGAN MENILAI DAMPAK	MENGHITUNG BIAYA KEUNTUNGAN
Tujuan	Mendesain program yang berse-suaian dengan tujuan yg diinginkan	Menguji im-plementasi program se-suai desainnya	Menguji efek-tivitas tujuan pencapaian program	Mengkalkulasi tingkat efisiensi ekonomis program
Issue evaluasi	Sejauh mana problema dan distribusi program telah menyentuh kelom-pok sasaran Apakah program yang dirancang sesuai dengan tujuan yg ingin dicapai dan apakah peluang implementasi secara efektif ?	Apakah pe-laksanaan program telah mengarah ke pokmas seba-gaimana yang diinginkan Apakah pe-laksanaan pro-gram membe-rikan sumber-sumber pela-yanan dan keuntungan-keuntungan pada pokmas sebagaimana diharapkan ?	Apakah program telah tercapai secara efektif /adanya per-ubahan yang diinginkan -Apakah per-ubahanperub-ahan tersebut secara substantif telah mem-punyai arti yang cukup signifikan ?	Seberapa besar biaya yang telah dikeluarkan untuk memberikansumbe-r-sumber pelayanan dan keuntungan-keuntungan pada kelompok sasaran Seberapa besar perban-dingan antara total biaya yang telah dikeluarkan dengan keuntungan yang diperoleh ?

Lincoln dan Guba (1987) mengemukakan empat generasi eva-luasi kebijakan, yaitu :

- 1) *Technical* : evaluasi yang lebih mengedepankan pada pengembangan intelegensia, kecakapan dan tesprestasi (berkembang pada masa PD 1). Evaluasi dipandang sebagai pelaksanaan teknik pengukuran, dan peran evaluator dilihat sebagai *technician*.
- 2) *Descriptive* : generasi kedua ini berkembang pada 1940 yang lebih mengfokuskan pada deskripsi, pola-pola, kekuatan tujuan yang telah ditetapkan. Penilai atau evaluator bertindak sebagai describer.
- 3) *Judgement* : generasi ketiga ini berkembang pada tahun 60 an 70 an yang mengedepankan *research* dan standar obyektif yang dipakai untuk mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas program. Evaluator bertindak sebagai *judge*.
- 4) *Responsive* : generasi yang keempat ini dikenal sejak tahun 80 an sehingga sekarang lebih mengfokuskan pada tuntutan, perhatian dan isu-isu yang diletakan sejak awal oleh anggota berbagai *stakeholders* yaitu mereka-mereka yang banyak terlibat didalam proses evaluasi. Evaluasi generasi ke empat ini sering juga disebut : 1) *illuminative evaluation* 2) *utilization focused evaluation* 3) *adversarial evaluation* 4) *naturalistic evaluation*

Evaluasi Kebijakan Publik



Gbr 5.6 Kategori Evaluasi Kebijakan Publik

5. Fungsi dan Sifat Evaluasi Kebijakan Publik

Signifikansi evaluasi dalam rangkaian proses kebijakan seringkali membuat kedudukan evaluasi ditempatkan sama dengan kebijakan itu sendiri. Walaupun *custom* masyarakat Indonesia (dalam segala strata) cenderung *alergi* dengan evaluasi. Hal ini muncul dari pemahaman yang keliru terhadap evaluasi yakni evaluasi dipersepsikan sebagai upaya/cara untuk mencari kesalahan orang lain (utamanya pemerintah selaku pelaksana kebijakan).

Karena itu, realitas evaluasi kebijakan selama ini menunjukkan bahwa evaluasi :

- 1) Ditujukan untuk pembuatan keputusan dan diarahkan untuk menganalisis masalah-masalah sebagaimana telah didefinisikan oleh pembuat keputusan
- 2) Bersifat memberikan penilaian (*Judgemental*)
- 3) Merupakan penelitian yang berbasis pada suatu “*setting*” kebijakan
- 4) Seringkali menjadi wilayah yang disengketakan antar peneliti dan praktisi
- 5) Sering melibatkan banyak peneliti yang berkecimpung dalam menangani masalah-masalah yang dihadapi oleh organisasi pemberi dana dan dalam rangka meningkatkan perubahan sosial.

6) Jarang sekali dipublikasikan.

Penelitian/riset evaluasi bertujuan untuk :

- Mengukur pelaksanaan kebijaksanaan atas dasar tujuan yang telah ditetapkan
- Menilai dampak aktual dari suatu kebijaksanaan

A. Fungsi Evaluasi

Di dalam analisis kebijakan, evaluasi memiliki beberapa arti penting. Menurut William N Dunn (1998) fungsi utama dari evaluasi dalam analisis kebijakan adalah:

- 1) Hal yang paling penting dari fungsi evaluasi adalah memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah mengungkapkan seberapa jauh tujuan- tujuan dan sasaran-sasaran telah dicapai yang berkaitan seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
- 2) Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan sasaran. Nilai-nilai yang digunakan sebagai dasar pemilihan tujuan dan sasaran tersebut dapat diperjelas dengan mendefinisikan dan meng-

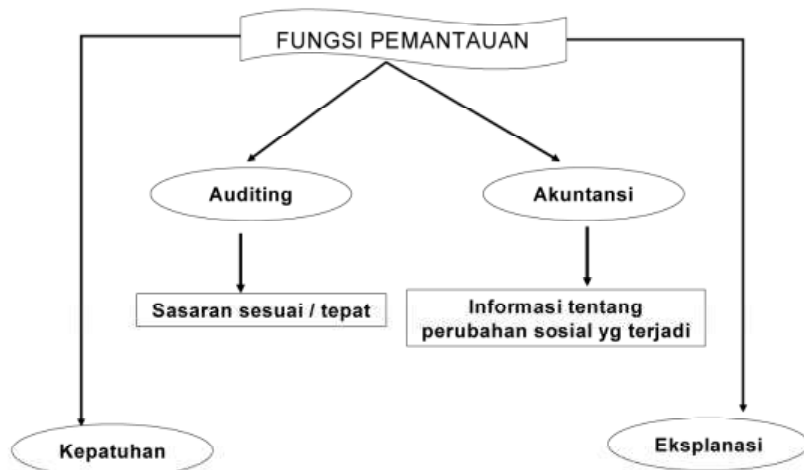
operasikan tujuan dan target serta dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan sasaran dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai dari berbagai kepentingan kelompok maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas seperti aspek teknis, ekonomis, legal, sosial, dan substantif.

- 3) Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Dalam tulisan Samodra Wibawa dkk (1993) dikatakan bahwa evaluasi (pemantauan, pengawasan) kebijakan publik mempunyai empat fungsi, yaitu :

- 1) Kepatuhan : apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku (birokrasi dan *stakeholder* lainnya) sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan.

- 2) Auditing : apakah *out put* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau telah terjadi kebocoran dan atau penyimpangan.
- 3) Akuntansi/akunting : melalui evaluasi dapat diketahui apakah akibat sosial ekonomi dari suatu kebijakan.
- 4) Eksplanasi : dengan evaluasi dapat dipotret/digambarkan realitas pelaksanaan program, yang setelahnya dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola/bentuk/model antar berbagai aspek realitas yang diamati. Dengan itu, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.



Gbr.5.7 Fungsi Pemantauan

B. Sifat Evaluasi

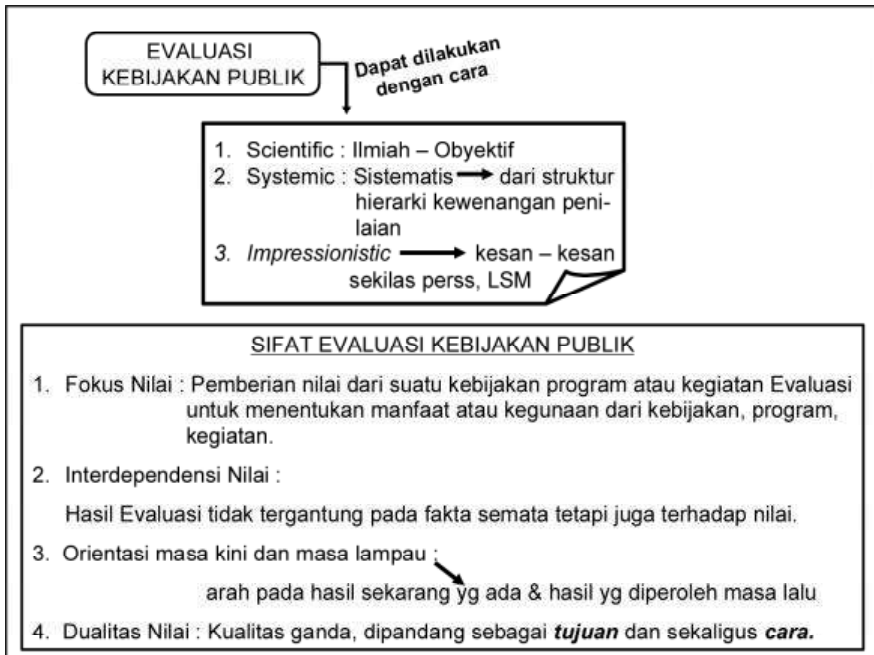
Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Di sini pertanyaan utamanya bukan mengenai fakta (Apa yang terjadi?), proses (Bagaimana terjadinya?), atau penyebab (Mengapa terjadi?) tetapi nilai (Berapa nilainya?). Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya :

- 1) Fokus nilai, evaluasi ditujukan kepada pemberian nilai terhadap manfaat atau kegunaan dari suatu kegiatan, program atau kebijakan. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijaksanaan. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran itu sendiri.
- 2) Interdependensi Fakta-Nilai, hasil evaluasi tidak hanya tergantung pada bukti-bukti (fakta) tetapi juga terhadap nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah men-

capai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

- 3) Orientasi masa kini dan masa lalu, evaluasi mempersoalkan hasil sekarang dan masa lalu. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-preinis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).
- 4) Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu

hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.



Gambar 5.8 Metode dan Sifat Evaluasi Kebijakan Publik

C. Kriteria Evaluasi

Untuk menyatakan sebuah kebijakan publik berhasil atau tidak berhasil, mungkin saja banyak memiliki perbedaan pendapat. Hal

ini karena untuk menyatakan sebuah kebijakan tersebut berhasil atau tidak berhasil dapat dilihat dari berbagai banyak sisi atau sudut pandang. Oleh karena itu dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, maka digunakan beberapa kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Menurut William N Dunn (1998) terdapat enam kriteria yang dapat digunakan untuk menilai sebuah kinerja berhasil atau tidak berhasil, yaitu:

- 1) *Effectiveness* atau keefektifan, yaitu berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas selalu diukur dari kualitas hasil sebuah kebijakan.
- 2) *Efficiency* atau efisiensi, yaitu berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, dan pada akhirnya diukur berdasarkan biaya yang dikeluarkan per unit kebijakan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.
- 3) *Adequacy* atau kecukupan, yaitu yang berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah atau dengan kata lain apakah tingkat pencapaian hasil tepat menyelesaikan masalah yang dimaksud

- 4) *Equity* atau kesamaan, yaitu erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok- kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesejahteraan, kesempatan pendidikan, atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria ini.
- 5) *Responsiveness* atau ketanggapan, yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai masyarakat. Pentingnya kriteria ini adalah karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.
- 6) *Appropriateness* atau ketepatangunaan, yaitu yang berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang hal ini tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama- sama. Kriteria ini merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut atau dengan kata lain adalah apakah hasil yang diinginkan benar-benar layak atau berharga.

Tabel 5.5 Kriteria Evaluasi Menurut W. Dunn (2000:610)

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit Pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto Kriteria kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

6. Faktor Ekonomi Politik dari Proses Evaluasi

Politik dan ekonomi politik berperan penting dalam keputusan untuk melaksanakan evaluasi program. Isu ini berasal dari masalah *principal-agent* (Rowley dan Elgin, 1988 "*Government and Its Bureaucracy : A Bilateral Bargaining versus a Principal-Agent Approach*" , Boston : Kluwer Academic Pub.) dimana *stake holder*—termasuk pemerintah atau lembaga penyandang dana, lembaga pelaksana, dan pemberi dana—tidak memiliki insentif yang konsisten untuk mendukung evaluasi. Salah satu alasan penolakan berasal dari kesalahpahaman terhadap apa yang dapat dihasilkan oleh evaluasi. Khususnya, hasil tidak dapat tersedia untuk pembuatan keputusan jangka pendek dan dapat terlihat tidak jelas dan sulit untuk diterjemahkan ke dalam kebijakan. Fakta menunjukkan bahwa evaluasi berbeda yang diterapkan terhadap program yang sama, dapat memberikan hasil yang berbeda tergantung dari sumber data dan metodologi yang digunakan. Pada awalnya, ini mungkin kelihatannya membatasi nilai kebijakan dari evaluasi. Misalnya, dua evaluasi berbeda yang dilakukan lembaga survey dalam pemilihan umum di Indonesia yang menggunakan metode dan data yang berbeda, sehingga memiliki kesimpulan yang berbeda pula.

Evaluasi terbaik menggunakan berbagai metode untuk mengestimasi dampak, sehingga memberikan tanda akan adanya hasil yang meyakinkan. Faktor lain yang menghambat penggunaan evaluasi formal adalah pertimbangan politis dari pelaksanaannya dan reaksi yang mungkin timbul terhadap hasil evaluasi tersebut. Evaluasi dianggap berbiaya tinggi, terutama jika dihubungkan dengan langkanya sumber daya yang tersedia untuk program-program sosial. Temuan yang bersifat negatif berpotensi untuk merusak karir politik. Bagi pembuat kebijakan, kelihatannya lebih mudah dan aman untuk menyembunyikan kelemahan mereka dari lawan-lawan politiknya. Namun, kebutuhan politis terkadang juga sejalan dengan evaluasi. Salah satu alasan evaluasi atas dampak program harus dilakukan adalah untuk mendapatkan dukungan politis bagi sebuah program. Hal ini benar adanya untuk program-program yang secara strategis penting bagi kebijakan nasional, atau untuk program-program yang memperkenalkan pendekatan baru.

Saya mencoba menggambarkan faktor ekonomi politis dari proses evaluasi kebijakan dalam perspektif model birokrasi *principal – agent*.

Gbr.5.9 Model Birokrasi Principal Dan Agen

314

gislatif sebagai wakil rakyat memberikan diskresi yang kerap kali dimanfaatkan untuk kepentingan individu maupun kelompok (partai politik). Dengan demikian, kualitas kebijakan publik menjadi sangat tergantung pada negosiasi kepentingan tertentu (*vested interest*), bukan pada kepentingan rakyat (publik).

Birokrasi diawasi oleh anggota perwakilan yang menjadi anggota komisi-komisi tertentu. Dikaitkan dengan pemilih, dalam mana wakil rakyat membutuhkan dukungan suara pemilih, para wakil rakyat ini bertindak sebagai agen, dan pemilih adalah principal. Oleh sebab itu, atas dasar kombinasi antara tujuan maksimisasi kekayaan dengan perolehan suara, para wakil rakyat dipandang cenderung memperjuangkan kebijakan yang menguntungkan kelompok kepentingan (*interest group*) yang menjadi pendukungnya. Ditekankan oleh Rowley dan Elgin (1988) bahwa wakil rakyat cenderung akan melayani kepentingan pemilih yang tuntutananya kuat. Tetapi, dikaitkan dengan hubungannya dengan birokrasi, wakil rakyat ditempatkan sebagai principal yang memonitor agen—yaitu birokrasi—atas dasar jaringan kontrak implisit yang kompleks. Karena itu keberlakuan asumsi bahwa birokrasi tergantung kepada wakil rakyat, sebagaimana ketergantungan perusahaan kepada pelanggannya, merupakan kunci penting untuk memahami teori hubungan keagenan di dalam birokrasi.

7. Tantangan dan Hambatan Evaluasi Kebijakan Publik

William N. Dunn dalam *Publik Policy Analisis: An Introduction* menjelaskan bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan bertujuan untuk menilai apakah tujuan dari kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut telah tercapai atau tidak. Namun evaluasi tidak hanya sekedar menghasilkan sebuah kesimpulan mengenai tercapai atau tidaknya sebuah kebijakan atau masalah telah terselesaikan, tetapi evaluasi juga berfungsi sebagai klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan masalah pada proses kebijakan selanjutnya (memberikan kritik yang konstruktif demi perbaikan dan peningkatan pada Isi, Proses, Hasil dan Dampak Kebijakan Publik)

Namun realitas menunjukkan bahwa seolah-olah sudah menjadi *custom* bagi masyarakat Indonesia (dalam segala strata) untuk cenderung *alergi* jika berbicara mengenai evaluasi. Hal ini muncul dari pemahaman yang umumnya keliru terhadap evaluasi yakni evaluasi dipersepsikan sebagai upaya/cara untuk mencari kesalahan orang lain (utamanya pemerintah selaku pelaksana kebijakan). Sehingga hasil penelitian/kajian (riset evaluasi) jarang sekali dipublikasikan. Di sisi lain, evaluasi sebagai kajian ilmiah dengan

menggunakan berbagai metoda dan teknik, serta pendekatan seperti yang telah dijelaskan di atas sering menghadapi berbagai kendala-kendala sehingga evaluasi yang dilakukan menjadi tidak maksimal. Kendala-kendala tersebut antara lain:

1) Keterbatasan wewenang untuk melakukan evaluasi ;

Hal ini sangat nampak pada evaluasi internal birokrasi sebagai insitusi yang hirarkis. Artinya, evaluasi dapat berjalan dengan baik kalau dilakukan oleh atasan kepada bawahan, sebaliknya bila kedudukan yang dievaluasi secara hirarkis tidak berada di bawah pihak yang mengevaluasi, maka persoalan menjadi berbeda. Realitas ini seringkali menjadi kesulitan tersendiri dalam upaya pengembangan kebijakan publik, utamanya peningkatan pelayanan publik. Karena itu keterlibatan masyarakat (evaluasi non struktural) menjadi isu penting untuk diper-timbangkan.

2) Tumpang tindih fungsi antar instansi

Dalam pembahasan mengenai perumusan kebijakan (bab III), saya mengemukakan kendala dalam mencari solusi atas masalah yang melibatkan berbagai sektor/instansi (gbr.3.16). Bahwa tumpang tindih antar instansi (saling menunggu, saling melempar tanggung jawab) akan terjadi bila suatu fungsi ditangani atau berada dalam wewenang dua atau lebih instansi.

3) Adanya unsur politis

Ikhwil kendala ini berasal dari kecenderungan yang mempersepsikan kebijakan publik sebagai produk interaksi politik (kebijakan publik sama dengan kebijakan politik), sehingga program evaluasi sering tidak mendapat prioritas yang sama dengan program lain dalam fungsi pelaksanaan. Sebab pihak yang berkuasa menganggap evaluasi sebagai ancaman (dari pihak oposisi/lawan) — sebagai sarana mengkritik orang lain atau mengungguli kekuasaan orang lain (Bdk nuansa yang terjadi pada saat Laporan Tahunan/ *Progress Reepport* dari Presiden, Bupati/Wali Kota, atau pemimpin yang melalui proses pemilihan)

4) Biaya : cenderung tidak disiapkan secara cukup.

Adanya anggapan bahwa evaluasi merupakan sebuah hal yang tidak penting, maka dana yang tersedia untuk evaluasi relatif terbatas di bandingkan dengan dana untuk program-program pelaksanaan. Padahal evaluasi yang baik menuntut ketersediaan biaya, kesanggupan pelaksana, dan waktu.

Secara teknis, kesulitan-kesulitan dalam evaluasi kebijakan (O. E. D. C,1993 dalam Islamy, 2001) adalah :

Evaluasi Kebijakan Publik

- a. Kelangkaan data yang bisa diukur dengan mudah
 - Kesulitan mengukur kemajuan produktivitas, efisiensi dan pemberian pelayanan jasa
 - Kesulitan mengumpulkan dan menganalisis data tentang “Gap”/perbedaan antara tujuan dan hasil serta menemukan penyebab-penyebabnya
 - Kesulitan-kesulitan dalam menetapkan tujuan yang berguna dan mengukur hasilnya
 - Evaluasi sering membutuhkan biaya yang mahal
- b. Kesulitan dalam menetapkan dampak langsung
 - Masalah dalam menetapkan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi dampak
 - Adanya “ setting” politis terhadap penilaian
 - Adanya perbedaan prioritas dan harapan dari pelbagai kelompok yang berbeda
 - Evaluasi terlampau berorientasi pada proyek percobaan dan kurang pada reformasi menyeluruh

Fokus utama kebijakan publik adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang

banyak. Sehingga hakikat penyelenggaraan pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik (*public service*). Konsep Kepemerintahan yang baik menuntut setiap Aparatur Pemerintah untuk bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan sikap, perilaku dan kebijakannya kepada masyarakat. Untuk itu diperlukan aparatur yang profesional yang mampu mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta didukung semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan publik, pengayoman dan pemberdayaan rakyat.

Secara garis besar, tugas umum dan fungsi pemerintah dalam pembangunan adalah melayani, mengatur dan memberdayakan masyarakat. Fungsi-fungsi tersebut adalah :

- 1) Pengaturan yang meliputi perumusan kebijakan umum, perumusan kebijakan pelaksanaan serta kebijakan teknis sesuai dengan kebijakan umum.
- 2) Pelayanan dan perijinan yang terbagi menjadi :
 - a) Pelayanan Publik (*Public Service*)
 - b) Penyelenggara fasilitas publik (*public facility*)
 - c) Pengembangan ekonomi dan usaha daerah.
- 3) Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan
- 4) Penyediaan dan penyebarluasan informasi

- 5) Pengelolaan atas kekayaan milik negara yang dipergunakan untuk kepentingan umum dan untuk pelaksanaan tugas pokok yang menjadi tanggung jawabnya.
- 6) Pengembangan sumber daya manusia sesuai bidang tugas pokoknya.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa peran pemerintah dalam sistem ekonomi politik dan pemerintahan yang demokratis dan konstitusional pada dasarnya adalah melakukan pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik secara prima yang terarah pada penciptaan iklim yang kondusif bagi berkembangnya peran dan partisipasi aktif masyarakat, berlangsungnya pemberian pelayanan yang berkualitas, efisien dan efektif; serta pada peningkatan produktifitas, ketahanan dan daya saing nasional, dan terwujudnya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat bangsa diseluruh wilayah negara secara berkeadilan.

Sejalan dengan itu, bentuk dan sistem pemerintahan negara kita juga mensyaratkan pengertian konstitusional dalam wujud penyelenggaraan proses kebijakan yang *legitimate*. Artinya suatu proses yang dilakukan secara terbuka, demokratis, didasari analisis kebijakan yang tepat, dan kebijakan yang diambil dituangkan dalam

format perundang-undangan yang selaras dengan kaidah hukum dan prosedur perundang-undangan tertentu. Dengan demikian, kebijakan tersebut memiliki ketepatan, serta kekuatan dan kepastian hukum. Pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik tersebut dapat dimantapkan melalui pengembangan *e-administration* atau *e-government*.

Dari uraian di atas, nyata bahwa penyelenggaraan peran dan fungsi pemerintahan membutuhkan kompetensi administrasi publik dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik. Karena kewenangan melakukan perencanaan, implementasi program, pengawasan, pengendalian dan evaluasi sangat membutuhkan keseriusan dan semangat akan budaya yang responsif, efisien dan efektif. Dalam tataran tersebut (dan mengingat kendala-kendala dalam melakukan evaluasi), maka perlu adanya :

- a. Perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan;
- b. Kebijakan tersebut harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya;
- c. Partisipasi publik dalam evaluasi (Kontrol publik), yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah suatu kebijakan dalam pelaksanaannya telah terjadi penyimpangan.

ngan atau tidak. Hal ini sejalan dengan prinsip-prinsip *Good Governance*, antara lain adalah partisipasi masyarakat, kesetaraan, dan keefektifan serta keefisienan. Partisipasi masyarakat tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

d. Membangun budaya evaluasi

Pengalaman internasional menyarankan banyak hal yang dapat dilakukan untuk menumbuhkembangkan budaya evaluasi. Beberapa kemungkinan ‘Entrepreneur kebijakan’ bisa membantu dalam pendidikan dan upaya meyakinkan *stakeholder* dengan memperlihatkan dampak dari melakukan evaluasi. Lembaga donor dapat membuat evaluasi menjadi kewajiban. Beberapa pemerintah telah menganut strategi ini, menerapkan evaluasi dari tingkat otoritas yang tidak dapat ditentang oleh pendukung program, seperti di Cili dan Amerika Serikat yang menyertakan *stake holder* di dalam proses evaluasi dan diseminasi dari temuan sangat penting untuk menjamin transparansi dan komunikasi. Hal ini akan membantu menciptakan dukungan dan menjamin temuan digunakan dalam perumusan kebijakan. Banyak negara dimana evaluasi telah mengakar, adalah negara

yang telah memprioritaskan pembangunan kemampuan institusional, seperti Cili pada awal 1990-an. Negara donor dapat membuat dukungan terhadap evaluasi sebagai bagian dari proyek utama untuk meningkatkan kemampuan lokal.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perubahan persepsi dan perilaku aparatur yang sering juga disebut sebagai Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk optimalisasi pelayanan publik. Sehingga reformasi sektor pelayanan publik tidak hanya berhenti pada memerangi pemborosan melalui efisiensi. Namun juga membangun kepercayaan publik melalui penciptaan akuntabilitas melalui strategi yang berorientasi kepada hasil. Meningkatkan akuntabilitas, termasuk di dalamnya memperbaiki proses pembuatan kebijakan/program serta penentuan prioritas, memiliki kunci keberhasilan antara lain penyediaan informasi yang andal, relevan, dan obyektif yang sangat diperlukan oleh para pengambil kebijakan. Evaluasi kebijakan/program merupakan salah satu sumber penting dalam penyediaan informasi tersebut untuk mengembangkan manajemen pelayanan yang berorientasi kepada hasil. Evaluasi memberikan *feed back* (bdk Model Implementasi dari Smith) kepada efisiensi, efektivitas, dan kinerja kebijakan publik. Dengan

Evaluasi Kebijakan Publik

kata lain, evaluasi memiliki peran kritikal konstruktif yang mengarah kepada penciptaan inovasi dan perbaikan kebijakan.

Bagaimana dengan realitas-realitas di bawah ini?



BAB VI

EVALUASI DAMPAK KEBIJAKAN PUBLIK

1. Realitas Kebijakan Publik

Bila kita masuk ke daerah pedalaman Kalimantan, realitas yang dipotret di bawah ini akan banyak kita temui.



Gambar 6.1 Realitas Hutan di Kalimantan

Mungkin kita bertanya-tanya (sama seperti ketika pertama kali saya melihat realitas ini) , mengapa pohon-pohon besar tumbang bahkan tercabut sampai ke akar-akarnya? Mengapa kayu-kayu besar dan bagus dalam jumlah yang sangat banyak dibiarkan begitu saja tanpa ada masyarakat yang memanfaatkannya? Kemudian, saya mewawancarai masyarakat dan pemerintah setempat. Dari wawancara tersebut, saya memperoleh gambaran bahwa pohon-pohon yang tumbang tersebut terdapat di hampir seluruh wilayah pulau Kalimantan, yang disebabkan oleh kondisi alam (kontur tanah, dll) Satu lokasi seperti ini luasnya dalam hitungan hektar dengan ukuran kayu dari pohon kecil sampai dengan pohon ukuran garis tengahnya $\pm 1\text{m}$ bahkan lebih. Masyarakat atau siapa pun tidak boleh mengambilnya untuk alasan kepentingan apapun. Bahkan untuk membuat peti mati, juga dilarang. Barang siapa yang melanggar, maka akan diambil tindakan tegas oleh yang berwajib. Kondisi seperti itu berlangsung lama sampai semua kayu tersebut lapuk/hancur .

Secara pragmatis, banyak orang (masyarakat) sangat menyayangkan kebijakan "larangan mengambil kayu yang sudah tumbang di hutan". Karena kayu-kayu tersebut memiliki nilai ekonomis tinggi baik dijual secara langsung atau menjadi kayu olahan, dan untuk

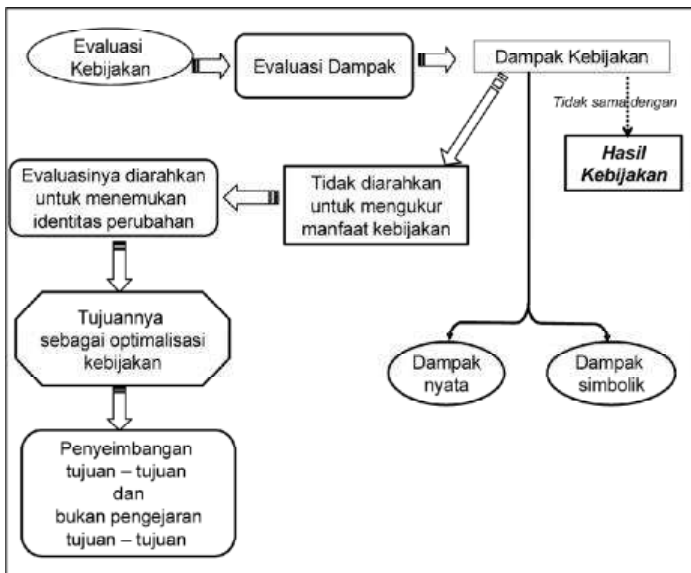
kepentingan rumah tangga. Masyarakat setempat menilai bahwa larangan untuk memanfaatkan kayu-kayu tersebut sangat tidak tepat. Alasannya : 1) jika kayu-kayu dalam jumlah yang sangat banyak tersebut dibiarkan begitu saja untuk waktu yang lama, kondisi tersebut dapat menghambat pertumbuhan pohon-pohon lainnya; 2) Rawan terjadi kebakaran hutan; 3) menghambat peningkatan kesejahteraan masyarakat (mengurangi penghasilan tambahan bagi masyarakat); dan 4) merusak keindahan pemandangan hutan Kalimantan.

Sedangkan dari unsur pemerintah dijelaskan bahwa nomenklatur aturan tidak bisa seenaknya diubah oleh siapa saja, kapan saja dan dimana pun. Namanya kebijakan publik, berarti berlaku untuk semua, mengikat semua masyarakat (otoritatif). Semua kebijakan publik diarahkan untuk kesejahteraan masyarakat umumnya. Kayu-kayu dibiarkan sampai lapuk, berfungsi untuk menjaga tingkat kesuburan tanah. Pemerintah telah memikirkan dampak dari kebijakan tersebut, termasuk komplain dari masyarakat.

Jika kita mengukur, menilai, membandingkan dan membuktikan *reasoning* kebijakan di atas, mana yang lebih bermanfaat : dibiarkan sampai lapuk *atau* membiarkan masyarakat memanfaatkan kayu-kayu tersebut secara bertanggung jawab ?

2. Konsep Dampak Kebijakan Publik

Setelah mengetahui kerangka pemikiran dari suatu studi Implementasi maka ada dua hal yang perlu diperhatikan yaitu evaluasi hasil yang ada dan dampak kebijakan yang terjadi. Dalam arti tersebut maka akibat-akibat yang ditimbulkan dengan adanya kebijakan merupakan suatu kajian dampak kebijakan. Dampak dari suatu kebijakan akan terasa pada unit-unit sosial yang meliputi individu dan rumah tangga, kelompok atau organisasi, masyarakat dan lembaga serta sistem sosial.



Gambar 6.2 Arah Kajian Evaluasi Dampak

William Dunn menunjuk perbedaan antara *monitoring* atau evaluasi dalam proses pelaksanaan dengan evaluasi kinerja atau evaluasi sesudah pelaksanaan. Dunn mengemukakan bahwa *monitoring* ditujukan untuk menjawab pertanyaan tentang apa yang terjadi dalam proses pelaksanaan, bagaimana terjadinya dan mengapa, “*What happened, how and why?*” Informasi yang dihasilkan bersifat empiris, berdasarkan fakta-fakta yang ada (*designative claim*). Sementara *evaluasi akhir* menjawab persoalan tentang perubahan-perubahan apa yang telah terjadi, “*What differences does it make?*” Informasi yang dihasilkan bersifat penilaian (*values*) dalam memenuhi kebutuhan, peluang, dan/atau memecahkan permasalahan (Dunn, 2000: 339).

Sejalan dengan itu, Dunn menunjuk empat dimensi dari evaluasi akhir, yaitu:

- a. *Value-focus*, artinya evaluasi lebih memusatkan diri pada nilai atau kepatutan dalam pencapaian hasil dari suatu kebijakan.
- b. *Fact-value interdependence*. Maksudnya, disatu pihak evaluasi memberikan tekanan yang sama antara fakta dan nilai. Di lain pihak tingkat keberhasilan suatu *policy* dinilai tidak hanya dari bermanfaat tidaknya bagi seseorang atau suatu masyarakat, tetapi juga dari kemampuannya dalam memecahkan masalah tertentu.

- c. *Present and past orientation*. Orientasi evaluasi tidak hanya pada nilai sekarang, tetapi juga pada nilai masa lampau. Evaluasi tidak sama dengan rekomendasi yang berorientasi pada nilai yang akan datang.
- d. *Value-duality*. Maksudnya, evaluasi mempunyai dua posisi; sebagai tujuan (*ends*) dan juga sebagai alat (*means*) sekaligus. Sebagai tujuan, evaluasi menghasilkan penilaian atas apa yang telah dicapai. Sebagai alat, evaluasi merupakan sarana untuk membuat rekomendasi.

Berbeda dengan Dunn, Hogwood melihat evaluasi dalam hubungan dengan perubahan masyarakat yang diharapkan terjadi sebagai dampak atau *outcomes* dari suatu kebijakan. Dampak dari suatu kebijakan tidak selalu sama seperti yang direncanakan semula. Ini berhubungan dengan ketidakpastian lingkungan dan kemampuan administrasi dalam melaksanakan suatu kebijakan. Dalam praktek selalu ada keterbatasan untuk memahami suatu isu secara utuh. Sementara itu juga perlu disadari bahwa kebijakan pemerintah bukan satu-satunya kekuatan, melainkan hanya salah satu dari sekian banyak kekuatan yang mempengaruhi perubahan

masyarakat. Karena itu, suatu kebijakan tidak boleh berakhir hanya pada selesainya pelaksanaan saja, tetapi harus ada evaluasi akhir atas dampak yang dihasilkan (Hogwood, 1983 : 219). Pertimbangan yang dikemukakan Hogwood dapat dipahami mengingat ada perbedaan antara hasil langsung berupa *target* yang dihasilkan suatu kebijakan (*policy outputs*) dengan dampak yang diharapkan terjadi dalam masyarakat (*policy impacts*). Karena itu, sekalipun evaluasi mencakup keseluruhan proses kebijakan, fokusnya adalah pada penilaian atas dampak atau kinerja (*outcomes*) dari suatu kebijakan.

Pengamatan terhadap dampak kebijakan selain harus dilakukan dengan kerangka berpikir kausalitas yang kritis dan wawasan yang komprehensif juga harus dilakukan secara cermat. Untuk itu perlu dipilahkan 4 dimensi dampak yang penting yaitu : a) waktu , b) selisih antara dampak aktual dan yang diharapkan, c) tingkat agregasi dampak, d) jenis dampak (Langbein, dalam Samodra Wibawa, 1994 : 38)

Suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak segera maupun dampak jangka panjang. Karena itu, seorang evaluator harus menyadari bahwa studi evaluasi sebaiknya tidak dilakukan lama se-

telah dampak terjadi, karena ada kemungkinan dampak yang dikira akan muncul pada jangka panjang ternyata muncul segera setelah program berakhir. Evaluator tidak saja harus melihat efektifitas program, melainkan juga melihat berbagai dampak yang tidak diinginkan, dampak yang hanya sebagian saja yang diinginkan, dan dampak yang sama sekali bertentangan dengan dampak yang diinginkan.

Dampak juga bersifat agregatif dalam arti dampak yang dirasakan secara individual mungkin akan merembes pada perubahan masyarakat, demikian pun sebaliknya. Dampak yang langsung mengenai organisasi atau kelompok dapat merembet pada individu maupun rumah tangga. Sementara itu dampak dapat menyentuh aspek ekonomi maupun politik dari suatu unit sosial.

Dampak organisasional juga sangat mungkin muncul karena suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak terhadap organisasi/kelompok, baik secara langsung maupun tidak. Dampak yang langsung adalah berupa terganggunya atau terbantunya organisasi/kelompok dalam mencapai tujuannya. Karena misi suatu organisasi adalah mencapai tujuan tertentu, maka yang dimaksud dengan dampak organisasional dari suatu kebijakan adalah seberapa jauh

kebijakan tersebut membantu/mengganggu pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

Selain itu, suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak tak langsung terhadap organisasi, misalnya : melalui peningkatan semangat kerja para anggota organisasi. Analisis dampak yang dikemukakan oleh Delphi (dalam Dunn, 2000:376) yang dikembangkan oleh peneliti di *Rand Corporation* menyatakan bahwa suatu teknik yang menghasilkan suatu penilaian atas dasar informasi tentang probabilitas kejadian dari peristiwa masa depan dengan berbasis pada terjadi atau tidak terjadinya peristiwa-peristiwa yang terkait. Tujuannya untuk mengidentifikasi peristiwa yang akan mendukung berlangsungnya suatu peristiwa yang terkait dengan menggunakan suatu peramalan yang menggunakan serangkaian peristiwa yang saling tergantung.

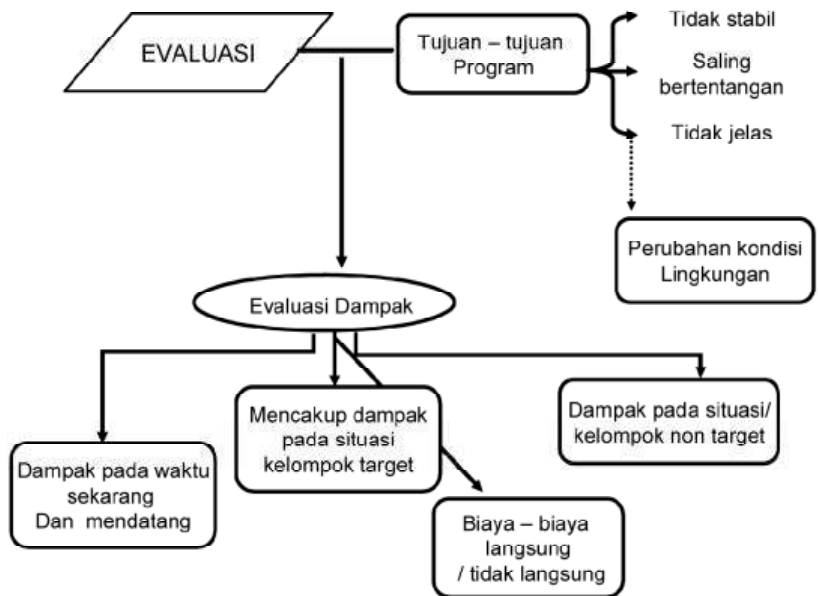
Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye, 1998). Menurut Anderson (1984), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata. Output kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan pemerintah. Kegiatan ini

diukur dengan standar tertentu. Angka yang terlihat hanya memberikan sedikit informasi mengenai outcome atau dampak kebijakan publik, karena untuk menentukan outcome kebijakan publik perlu diperhatikan perubahan yang terjadi dalam lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh aksi politik. Pengetahuan mengenai jumlah dana perkapita yang digunakan untuk siswa dalam sistem persekolahan atau untuk kasus lainnya, tidak dapat memberikan informasi mengenai efek persekolahan terhadap kemampuan kognitif, afektif, dan psikomotik siswa.

3. Komponen Analisis Evaluasi Dampak Kebijakan Publik

Sejalan dengan pendapat Hogwood, Thomas Dye mengelompokkan dampak atas lima komponen berikut:

- a. Dampak atas kelompok sasaran atau lingkungan
- b. Dampak atas kelompok lain (*spillover effects*)
- c. Dampak atas masa depan
- d. Dampak atas biaya langsung
- e. Dampak atas biaya tidak langsung (Dye, 1998 : 291 – 292).



Gambar 6.3 Komponen Evaluasi Dampak

Menurut Dye (juga Anderson, 1984), komponen-komponen dampak kebijakan tersebut perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan (aplikasi contoh diambil dari penelitian Tarigan, 2005), yakni :

- 1) Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target.
Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Misalnya masyarakat miskin (berdasarkan kriteria tertentu), para pengusaha kecil, kelompok anak-anak sekolah yang termarginalkan, atau siapa saja yang menjadi sasaran. Efek yang dituju oleh kebijakan juga harus ditentukan. Jika berbagai kombinasi sasaran tersebut dijadikan fokus masa analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan kepada berbagai efek yang dimaksud. Disamping itu, perlu dipahami bahwa kebijakan kemungkinan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan.

Realitasnya : Implikasi atau dampak kebijakan berbagai program penanggulangan kemiskinan (CERD, Program Pengembangan Kecamatan, Kemitraan Bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, Bantuan Langsung Tunai/BLT, Program Pengembangan Prasarana Pedesaan, dan sebagainya) dengan sasaran orang miskin di berbagai wilayah Indonesia merupakan salah satu bukti nyata. Implikasi kebijakannya terlihat misalnya melalui upaya program tersebut di dalam mengembangkan kegiatan ekonomi produktif, kemudahan akses masyarakat terhadap akses pasar – informasi – pendanaan– jaringan, kemudahan

akses terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, kemudahan terhadap penyediaan hak-hak dasar masyarakat miskin, peningkatan kualitas hidup masyarakat yang dapat dilihat dari penyediaan fasilitas sosial, prasarana dan sarana pendidikan, faktor lingkungan, perwakilan (hak) politik, dan kebutuhan lainnya.

- 2) Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target.

Hal ini disebut efek eksternalitas atau *spillover*, karena sejumlah *outcome* kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas.

Realitasnya : dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program (CERD, Program Pengembangan Kecamatan, P2KP, Kemitraan Bagi Pengembangan Ekonomi Lokal, Program Pengembangan Prasarana Pedesaan, dan sebagainya), telah melibatkan secara langsung dan tidak langsung berbagai pihak, termasuk pemerintah, pengusaha, aparat pemerintah daerah, tokoh-tokoh masyarakat, guru, penyuluh kesehatan, konsultan, kontraktor dan sebagainya.

- 3) Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa yang akan datang.

Realitasnya : Dampak kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui beberapa program seperti tersebut diatas telah menguatkan fondasi ekonomi kerakyatan dan kemandirian masyarakat miskin khususnya dan masyarakat pada umumnya. Bahkan dapat dikatakan bahwa dampak positif kebijakan tersebut meneguhkan keinginan masyarakat dalam merespon gagasan otonomi daerah yang baru dimulai pelaksanaannya sejak tahun 1999 (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004).

- 4) Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program.

Realitasnya : Berbagai lembaga donor (nasional dan internasional) telah merealisasikan programnya. Hal ini logis dan sejalan dengan beberapa kesepakatan dalam program penanggulangan kemiskinan yang dibiayai oleh berbagai pihak seperti World Bank, UNDP, ADB, JICA, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

- 5) Biaya tidak langsung kebijakan, yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi.

Realitasnya : tidak bisa dipungkiri bahwa program yang dijalankan akan melibatkan berbagai pihak yang dengan keterlibatannya menghalangi melakukan kegiatan lain, misalnya anak dan anggota keluarga dari masyarakat miskin yang dulunya turut membantu kegiatan orang tua, harus berada di bangku sekolah untuk belajar pada jam tertentu. Hal ini berarti kesempatan membantu orang tuanya bekerja menjadi hilang atau berkurang.

- 6) Tentu saja, juga sulit mengukur manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas.

Realitasnya : Hal ini sesungguhnya dapat dilihat dari dampak simbolis kebijakan, misalnya di bidang pendidikan terlihat dari perubahan sikap dan perilaku masyarakat untuk sadar akan arti penting pendidikan atau di bidang kesehatan melalui sikap dan perilaku sehat yang ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari.

Secara teoritis, dampak kebijakan tidak sama dengan *output* kebijakan. Karena itu menurut Dye (1998), penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah semata-mengukur *output* kebijakan. Dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran *output* kebijakan publik sangat penting untuk diperhatikan. Namun, dalam menilai dampak kebijakan publik, perlu ditemukan identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah.

Berbagai efek yang merupakan konsekuensi dari suatu kebijakan, baik simbolis maupun material, terhadap satu atau beberapa kelompok sasaran merupakan esensi yang mencirikan dampak kebijakan. Hal ini sesuai dengan pendapat Anderson (1984) bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang menyangkut estimasi dan penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak.

Selain itu, dampak kebijakan publik juga dapat diklasifikasikan atas (dalam Islamy, 2001:52) :

- 1) Dampak yang diharapkan dan yang tidak diharapkan

Kebijakan memerangi kemiskinan → dampak yang diharapkan

adalah : meningkatkan pendapatan ekonomi masyarakat; dampak yang tidak diharapkan; keengganan mereka memperoleh pekerjaan karena lebih senang menunggu subsidi dari pemerintah.

Contoh Dampak Kebijakan Bantuan Langsung Tunai. Kebijakan ini diarahkan untuk membantu masyarakat miskin dengan memberikan subsidi langsung tunai. Namun kenyataan menunjukkan bahwa BLT justru dijadikan sandaran bahkan jaminan untuk berhutang. Dampak selanjutnya adalah kebijakan ini bisa memupuk sikap dan perilaku ketergantungan masyarakat pada bantuan orang lain, termasuk pemerintah, mematikan kreativitas dan daya juang masyarakat miskin.

- 2) Adanya limbah kebijakan (positif/negatif)
Kebijakan pendirian reaktor nuklir, positifnya dapat memicu tambahnya fasilitas penambahan tenaga listrik masyarakat, fasilitas kesehatan; negatifnya : memicu perlombaan persenjataan militer
- 3) Pengaruh dampak kebijakan pada kondisi sekarang dan yang akan datang
- 4) Kebijakan kenaikan harga BBM, bisa dipakai untuk menekan beban pemerintah akibat resensi ekonomi; atau dalam jangka panjang bisa mengubah pola ekonomis masyarakat.

- 5) Dampak kebijakan terhadap biaya-langsung dan tidak langsung
- 6) Menghitung biaya ekonomi pembangunan lokalisasi pelacuran jauh lebih mudah, daripada menghitung biaya sosial (dampak sosial) dari adanya lokalisasi tersebut. Demikian pun menghitung biaya pelaksanaan pemilihan umum jauh lebih mudah dan pasti daripada memperkirakan *cost social* atau *cost democracy* yang sulit diestimasi dalam sistem pemilihan umum secara langsung .

Faktor-faktor penyebab kebijakan tidak memperoleh dampak yang diharapkan, antara lain : a) Tersedianya sumber-sumber yang terbatas, b) Kesalahan dalam mengadministrasikan kebijakan, c) Kebijakan dirumuskan atas dasar faktor-faktor yang terbatas, d) Masyarakat merespon kebijakan dengan caranya sendiri, e) Beberapa kebijakan mempunyai tujuan yang bertentangan satu sama lain, f) Biaya pemecahan masalah lebih besar daripada masalahnya sendiri, g) Terjadinya perubahan sifat masalah ketika kebijakan dirumuskan atau dilaksanakan, h) Banyaknya problema publik yang tidak dapat dipecahkan secara tuntas, i) Adanya masalah baru yang lebih banyak menarik perhatian.

Contoh Analisis Dampak Kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT)

Dalam penelitian mengenai dampak BLT di Kelurahan X, ditemukan bahwa :

Pertama, Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai di Kelurahan X, dilakukan dengan melibatkan organisasi PKK dengan pantauan dan pengawasan secara intensif dari Lurah beserta stafnya. Hal ini menjadikan : 1) Mekanisme penentuan sasaran penerima Bantuan Langsung Tunai tidak mendapat komplain atau protes dari warga, 2) Sosialisasi dilakukan secara transparan sehingga warga masyarakat mengetahui seluruh persyaratan dan tujuan diberikannya Bantuan Langsung Tunai (dampak yang diharapkan). *Kedua*, Pemanfaatan dana BLT lebih untuk membayar utang dan dilihat sebagai penghasilan baru yang diterima setiap bulan sehingga memupuk sikap dependensi masyarakat dan melemahkan daya juang dan kreatifitasnya. *Ketiga*, Pemberian Bantuan Langsung Tunai hanya bersifat bantuan amal yang tidak menuntut tanggung jawab untuk mengembalikan atau mengembangkannya sehingga menciptakan mentalitas masyarakat yang pasif, menunggu bantuan pemerintah. *Keempat*, Semestinya, pemerintah menyadari bahwa “jangan beri ikan, namun berilah kail (pancing)”. Dalam konteks ini, pemerintah semestinya tidak hanya bertindak dan menentukan kebijakan yang hanya bersifat sementara (jangka pendek) dan dihabiskan untuk konsumtif. Untuk memberdayakan masyarakat miskin, pemerintah harus mulai memikirkan untuk memberikan bantuan kepada rakyat miskin dalam bentuk program jangka panjang. Program yang benar-benar solutif, yang memberikan jalan keluar dari persoalan kemiskinan yang sekian lama menghimpit masyarakat miskin-marjinal.

Disamping hal – hal di atas, dari seluruh mekanisme pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai di Kelurahan X, ditemukan bahwa ada beberapa Faktor – faktor penghambat, yaitu : a)Mekanisme berbelit, b)Belum semua masyarakat penerima BLT sadar akan tujuan diberikannya BLT, sehingga dana yang diberikan dijadikan jaminan untuk berhutang, c) Kemungkinan konflik antara kelompok penentang kenaikan harga BBM dengan kelompok masyarakat yang berharap-harap cemas menerima BLT; d) Kecemburuan warga yang tidak menerima BLT terhadap yang menerima BLT; e) Penerima BLT mengandalkan BLT sebagai unsur penghasilan, sehingga pola hidup mereka berubah ; f) Para penerima BLT akan mengalami *wirhdrawal syndrome*, seolah-olah mengalami kehilangan penghasilan jika program BLT tidak dilanjutkan.

World Bank kerjasama dengan Bappenas (2006) mengadakan *Studi Evaluasi Dampak Kebijakan Program Pemberdayaan Masyarakat*. Penelitian tersebut menjadi bukti nyata dan jawaban atas sikap skeptis masyarakat terhadap evaluasi. Pada kajian kebijakan pemberdayaan masyarakat tersebut hubungan kausalitas ditelusuri dengan pendekatan pemetaan komponen kebijakan yang meliputi: Konsep, Prosedur, Proses, Hasil, dan Manfaat. Matriks hubungan elemen keberdayaan dan sebab-akibat program memberikan gambaran signifikan pencapaian sasaran setiap kebijakan.

Tabel 6.1. Deskripsi Komponen Program Pemberdayaan

Komponen	Deskripsi
Konsep	Dasar pemikiran lahirnya kebijakan dengan mencermati visi, misi, tujuan, sasaran dan target setiap program pemberdayaan masyarakat
Prosedur	Ketentuan, Peraturan, Syarat, Struktur, Administrasi, Manajemen, Budgeting atau pedoman yang ditetapkan untuk menjalankan program
Proses	Mekanisme berjalannya prosedur, kemandirian, ketaatan, penyimpangan atau kendala yang dihadapi pada program pemberdayaan
Hasil	Hasil yang dicapai oleh kegiatan program, kesesuaian atau ketidaksesuaian dengan harapan
Manfaat	Manfaat yang dirasakan, dampak langsung maupun tidak langsung

Tim tersebut memberikan catatan bahwa jika dampak (manfaat) kebijakan merupakan sesuatu yang diharapkan dan terbukti sesuai harapan maka berarti rangkaian hasil diperoleh konsisten mulai dari konsepsi, prosedur, proses, hasil, dan manfaat. Dengan kata lain, hasil studi kebijakan dan studi evaluasi harus konsisten dengan hasil studi dampak. Tetapi, jika hasil berbeda dengan harapan maka perlu dilihat inkonsistensi tahapannya, termasuk melihat apakah manfaat itu dirasakan oleh kelompok sasaran karena adanya program yang dievaluasi, atautkah justru hasil stimulasi dan motivasi dari program lain yang diklaim sebagai dampak (manfaat) program yang diteliti, atau karena kesadaran yang tumbuh dalam diri masyarakat seiring dengan perjalanan waktu.

Catatan penelitian tersebut dapat ditinjau dari pemikiran James Q. Wilson (dalam Dye, 1984 : 379), bahwa untuk mengatasi semua kasus penelitian dampak kebijakan dalam ilmu pengetahuan sosial, Hukum Wilson pertama ialah, semua intervensi kebijakan dalam permasalahan sosial menghasilkan efek yang diharapkan – sekiranya penelitian dilakukan oleh orang atau teman yang mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hukum Wilson kedua, tidak ada intervensi kebijakan dalam permasalahan sosial menghasilkan efek yang diharapkan – sekiranya penelitian dilakukan oleh pihak

ketiga yang independen, lebih khusus lagi oleh pihak yang skeptis pada kebijakan tersebut. Pendapat tersebut dapat dikomparasikan dengan realitas tantangan dan hambatan evaluasi kebijakan publik yang telah penulis bahas pada bab V.

Sikap skeptis berbagai kalangan terhadap implikasi kebijakan didasarkan pada pemahaman Dye (1981) dan beberapa pakar yang juga mempertanyakan mengapa pemerintah tidak tahu kebijakan yang dibuat. Menurut Dye (1981), ada sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam studi evaluasi kebijakan, yang belakangan dideskripsikan sebagai eksperimentasi kebijakan : (1) Penentuan apa tujuan yang akan dicapai oleh program. Siapa kelompok target dan apa efek yang diharapkan? Pemerintah seringkali menghendaki tujuan yang bertentangan untuk memuaskan berbagai kelompok sekaligus. Ketika tidak ada kesepakatan mengenai tujuan program dan kebijakan, maka studi evaluasi kebijakan akan diperhadapkan pada konflik kepentingan yang besar; (2) Sejumlah program dan kebijakan lebih memiliki nilai simbolis. Program dan kebijakan tersebut tidak secara aktual merubah kondisi kelompok target, melainkan semata-mata menjadikan kelompok tersebut merasa bahwa pemerintah “memperhatikan”; (3) Agen pemerintah memiliki kepentingan tetap yang kuat dalam

“mencoba” apakah program membawa dampak positif. Administrator seringkali melakukan percobaan untuk mengevaluasi dampak program yang dibuat bagaikan mencoba membatasi atau merusak programnya atau mempertanyakan kompetensi administrator; (4) Agen pemerintah biasanya memiliki investasi besar – organisasi, finansial, fisik, dan psikologis – pada program dan kebijakan yang sedang dikerjakan; (5) Sejumlah studi empiris mengenai dampak kebijakan yang dikerjakan oleh agen pemerintah mencakup sejumlah gangguan terhadap kegiatan program yang sedang berjalan; (6) Evaluasi program memerlukan pembiayaan, fasilitas, waktu, dan pegawai yang mana agen pemerintah tidak ingin berkorban dari program yang sudah berjalan. Studi dampak kebijakan, seperti halnya sejumlah penelitian, membutuhkan uang untuk membiayai. Studi itu tidak dapat dilakukan dengan baik, hanya bagaikan kegiatan ekstrakurikuler atau paruh waktu. Penyiapan sumber daya untuk studi tersebut berarti pengorbanan sumber daya program yang tidak ingin dilakukan oleh administrator.

Selain sikap skeptis di atas, administrator pemerintah dan pendukung program memikirkan berbagai cara untuk memberikan alasan mengapa temuan negatif dampak kebijakan harus ditolak. Begitu pula ketika menghadapi fakta empiris bahwa program yang

diunggulkan tidak berguna atau kontra-produktif, pihak tersebut menyatakan : (1) efek program tersebut bersifat jangka panjang dan tidak dapat diukur pada saat sekarang; (2) efek program tersebut menyebar dan bersifat umum, tidak ada kriteria tunggal atau kesesuaian indeks untuk mengukur apa yang dicapai; (3) efek program tidak jelas dan tidak dapat diidentifikasi dengan ukuran kasar atau statistic; (4) fakta yang ditemukan mengenai tidak adanya perbedaan orang yang penerima pelayanan dan orang yang tidak menerima berarti bahwa program itu tidak intensif dan mengindikasikan perlunya lebih banyak mengeluarkan sumber daya program tersebut; (5) kegagalan mengidentifikasi sejumlah sejumlah efek positif suatu program dapat menandai ketidaksesuaian atau bias dalam penelitian, bukan pada program.

4. Analisis Dampak Sosial

Analisis dampak sosial dilakukan dengan memperhitungkan beberapa komponen dan dilaksanakan dalam tahapan secara konsektif. Komponen Analisis Dampak Sosial adalah : a) peluang terjadinya dampak, b) jumlah orang yang terkena dampak, c) untung – rugi yang diderita, d) ketersediaan data untuk melakukan analisis, e) relevansi terhadap kebijakan, f) perhatian publik terhadap dampak tersebut.

Program evaluasi bertujuan untuk menganalisa dampak terhadap partisipan yang bersumber dari keikutsertaannya di dalam program. Hal ini tidak dapat disamakan dengan jenis lain penilaian kebijakan atau program pengawasan. Evaluasi yang baik tidak hanya terdiri dari analisa kuantitatif dari dampak program, tapi juga bertujuan untuk menjelaskan mengapa hal tersebut terjadi (atau tidak terjadi), dan apa saja implikasi kebijakan yang mungkin muncul. Program evaluasi yang menyeluruh telah berevolusi dan memasukkan beberapa komponen: a) studi proses, dimana operasi dari program dan prosesnya dikaji; b) studi dampak, inti teknis dari evaluasi; dan c) penilaian biaya-manfaat, yang membandingkan biaya menjalankan program dengan manfaat yang diterima oleh partisipan.

- Komponen yang perlu dipertimbangkan dalam perencanaan evaluasi adalah:
 - a. Memilih evaluator yang terspesialisasi, yang berada di luar pemerintah dan lembaga pelaksana. Ini pada umumnya lebih baik untuk menjamin objektivitas dan independensi. Sebagai tambahan, evaluasi dampak kuantitatif membutuhkan keahlian khusus.

- b. Pemilihan metode kuantifikasi, untuk memperkirakan dampak program harus memperhatikan dua hal yaitu Estimasi eksperimental membandingkan hasil yang dicapai partisipan dengan kelompok pembanding yang secara acak dipilih yang dari segi kategori serupa dengan partisipan tapi tidak menerima program bantuan tersebut. Desain eksperimental lebih dipilih berdasarkan dasar metodologi karena meminimalkan dampak dari perbedaan-perbedaan yang sebelumnya telah ada antara partisipan dan kelompok pembanding yang dapat tertukar dengan dampak dari partisipasi dalam program (bias seleksi).
- c. Jika penunjukkan secara acak dihilangkan, masih dimungkinkan untuk mengestimasi dampak dengan menggunakan pendekatan non-eksperimental. Regresi multivariat, metode *matched-comparison*, *double-difference* dan metode variabel instrumental dapat digunakan untuk secara statistik mengendalikan sumber dari bias seleksi. Evaluasi dampak ini di negara-negara berkembang mengandalkan metode non-eksperimental karena masalah biaya dan ketersediaan data.

- d. Metode kualitatif dapat memperkaya informasi dan membuat analisa menjadi lebih mendalam. Metode ini memberikan pengertian yang mendalam dari proses program, kondisi eksternal, serta perilaku individu. Metode ini bersifat terbuka, dengan mengandalkan wawancara semiterstruktur dalam lingkup individu atau kelompok dan pengamatan pewawancara (bdk pembahasan bagian akhir pada bab IV mengenai penelitian implementasi kebijakan)
- Komponen Kunci dari Evaluasi yang Baik Untuk menghasilkan manfaat yang maksimal (Blomquist, 2003, Ezemanari et al . 1999), evaluasi harus memiliki:
 - 1) Tujuan yang jelas. Pertanyaan evaluasi harus dapat ditentukan lebih awal, secara sederhana dan mudah diukur.
 - 2) Evaluator yang kredibel. Evaluator harus berada diluar pemerintah atau lembaga yang programnya akan dievaluasi.
 - 3) Metodologi yang tepat. Estimasi eksperimental adalah yang paling ideal tapi kelompok pembanding yang dipilih secara tepat dapat dijadikan alternatif.
 - 4) Jumlah sampel yang sesuai. Jumlah sampel harus cukup besar untuk mendeteksi dampak program. Sebagai tam-

bahan, jumlah itu harus memungkinkan dibuatnya penilaian dampak program terhadap sub-kelompok dari target populasi. Efek deteksi yang minimum harus ditentukan sebelum pelaksanaan evaluasi.

- 5) Data Pembanding. Harus menetapkan kelompok pembanding yang tepat dan untuk mengendalikan seleksi kriteria program yang dapat diamati
- 6) Tindak lanjut yang mencukupi. Menindaklanjuti data sebaiknya dilakukan setelah beberapa waktu, agar dapat mendeteksi dampak dan dapat mengukur besaran relevan yang mungkin muncul
- 7) Komponen-komponen evaluasi berulang. Evaluasi dampak sebaiknya tidak hanya sekedar mendeteksi dampak program— harus juga dapat meneliti proses program, penjelasan temuan yang ada, dan efektif dari segi biaya.
- 8) Ketersediaan dan kualitas data adalah faktor terpenting yang mempengaruhi kualitas dari analisa. Sering kali, survei baru harus dilakukan untuk mendapatkan informasi yang memadai dari peserta program, termasuk survei awal dan survei lanjutan.

Evaluasi Dampak Kebijakan Publik



Gambar 6.4 Langkah-langkah Analisis Dampak Sosial

5. Catatan Penutup

Pada dua bab terakhir (V dan VI) telah diulas mengenai hakikat, karakteristik, sifat, tujuan dan fungsi evaluasi yang dibandingkan dan dipertentangkan dengan tiga pendekatan evaluasi. Dan untuk

memperoleh hasil yang memadai dari evaluasi kebijakan maka dibahas sejumlah teknik-teknik khusus yang digunakan dalam hubungan dengan pendekatan-pendekatan tersebut. Kemudian pada bab VI, pembahasan dikhususkan pada evaluasi dampak berke-
naan dengan realitas-realitas kebijakan.

Mengutip konsep pemikiran W. Dunn, maka saya merasa perlu untuk mereview prinsip-prinsip dan konsep evaluasi kebijakan sebagai berikut (Dunn, 2000: 631 - 633):

- 1) Pemantauan menjawab pertanyaan : “Apa yang terjadi, bagaimana, dan mengapa?” sebaliknya evaluasi menjawab pertanyaan: “ perbedaan apa yang terjadi”?
- 2) Jika evaluasi mempunyai beberapa arti umum (penaksiran dan penilaian). Evaluasi dalam arti yang lebih spesifik berarti pembuatan informasi mengenai seberapa jauh suatu hasil kebijakan memberi kontribusi terhadap pencapaian tujuan dan sarana.
- 3) Ketika hasil kebijakan bekerja dalam kenyataan menyumbang pada pencapaian tujuan dan sasaran , kita mengatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang signifikan, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan paling kurang setengah terpecahkan.

- 4) Evaluasi mempunyai beberapa karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan yang lain: titik berat kepada nilai hubungan ketergantungan antara nilai dan fakta; orientasi masa kini dan masa lalu; dan dualitas nilai.
- 5) Fungsi-fungsi utama dari evaluasi dalam analisis kebijakan adalah penyediaan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan; kejelasan dan kritik nilai-nilai yang mendasari pilihan tujuan dan sasaran dan penyediaan informasi bagi perumusan masalah dan inferensi praktis.
- 6) Kriteria untuk evaluasi kebijakan sama sebagaimana kriteria untuk rekomendasi kebijakan; efektivitas, estimasi, kecukupan, kesamaan, daya tanggap, dan kelayakan. Satu-satunya perbedaan yang ada adalah bahwa dalam evaluasi kebijakan kriteria ini diterapkan secara retrospektif (expost) terhadap hasil kebijakan, bukan secara prospektif (ex ante) terhadap aksi-aksi kebijakan.
- 7) Semua tuntutan evaluatif meliputi premis faktual dan premis nilai. Sementara itu banyak kegiatan yang diterangkan sebagai ‘evaluasi’ dalam analisis kebijakan adalah secara esensial bersifat bukan evaluatif, karena kegiatan-kegiatan tersebut terutama dititikberatkan pada pembuatan tuntutan designatif (faktual), bukan tuntutan evaluatif.

- 8) Terdapat tiga pendekatan utama evaluasi dalam analisis kebijakan: evaluasi semu, evaluasi formal, teoritis keputusan. Masing-masing pendekatan ini mempunyai tujuan, asumsi dan bentuk yang berbeda.
- 9) Evaluasi semu sama dengan pemantauan, meskipun evaluasi formal dan evaluasi teoritis keputusan menganggap bahwa pemantauan telah dilakukan.
- 10) Evaluasi teoritis keputusan adalah cara yang perlu diperhitungkan dan dapat mengatasi sejumlah kelemahan dari evaluasi semu dan evaluasi formal : kurang memanfaatkan dan tidak memanfaatkan kinerja informasi; ambiguitas tujuan kinerja dan berbagai tujuan yang saling bertentangan.
- 11) Hampir semua teknik untuk mengevaluasi kinerja kebijakan dapat juga digunakan dalam hubungannya dengan metode-metode analitis kebijakan lainnya. Hal ini menegaskan ketergantungan diantara metode-metode analisis kebijakan (perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi.
- 12) Hanya satu teknik analisis survai pemakai belum dijelaskan dalam hubungannya dengan metode-metode lain analisis survai pemakai belum dijelaskan dalam hubungannya dengan evaluasiabilitas penaksiran sebagai satu bentuk evaluasi teoritis keputusan .

- 13) Perbedaan antara aspek-aspek kognitif dan politis dari proses kebijakan adalah untuk memahami pemanfaatan dan kurang atau tidak dimanfaatkannya kinerja informasi oleh pembuat kebijakan
- 14) Pemanfaatan informasi ditentukan oleh faktor-faktor yang bersifat politis organisasional, dan sosial, dan bukan yang hanya bersifat metodologis atau teknis. faktor-faktor tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 5 macam: karakteristik informasi; perbedaan dalam cara-cara penyelidikan yang digunakan untuk menghasilkan informasi; struktur masalah kebijakan; struktur birokrasi dan politik; dan sifat interaksi diantara analisis kebijakan, pembuat kebijakan, dan pelaku kebijakan lainnya.
- 15) Sifat interaktif analisis kebijakan menimbulkan keraguan tentang pemanfaatan informasi dari masalah yang sangat kompleks. Karena sebagian besar masalah kebijakan bersifat kompleks, berantakan, atau rumit, model pemecahan masalah dalam analisis kebijakan menjadi tidak layak dan tidak dapat diterapkan. Karena itu analisis kebijakan dijelaskan dalam buku ini sebagai proses pengkajian yang terintegrasi dimana berbagai metode digunakan secara terus-menerus untuk menghasilkan, mentransformasikan, dan menginterpretasi-

kan informasi sebagai bagian dari argumen-argumen dan debat antara pelaku kebijakan dalam proses kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul, W.S. 2001, *Analisis Kebijaksanaan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Abidin, Z.S. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Anderson, J.E. 2006. *Public Policy Making: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company
- Berman, P. 1980. "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", dalam Ingram dan Mann (Eds.). 1980. *Why Policies Succeed or Fail*. London Sage Publication.
- Buchanan, D., and Badaham, R. 1999. *Power, Politics and Organizational Change: Winning the Turf Game*. London, Thousand Oak, New Delhi. Sage Publication.
- Danim, S. 2000. *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Denhardt, K.G. 1988. *The ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press
- Denhardt, K.G., and Denhardt RB, 2003, *The New Public Service: Serving , not Steering*. Armonk. Etc.: ME Sharpe.
- Denis, W. 1996 (eds). *Mendahulukan Pelanggan: Strategi untuk Memberikan Pelayanan Bermutu*. Indonesia: Binarupa Aksara.

- Dolbeare, K.M (ed). 1975. *Public Policy Evalution*. California: Sage Publications.
- Dunn, N.W. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Jogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. 2001. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM Yogyakarta.
- Dye, T.R. 1998. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. N. J.: Prentice Hall.
- Fischer, F., Gerald, J.M., and Mara, S.S. (Eds.) 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton: CRC Press
- Gerston, L. N. 2002. *Public Policy Making in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*. Armonk: M. E. Sharpe
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Boston. Beacon Press.
- Hardiman, F.B. 2003. *Menuju Masyarakat Komunikatif*. Yogyakarta. Kanisius.
- Howlett, M. 2004. "Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice". www.google.com

Daftar Pustaka

- Howlett, M., and Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford. Oxford University Press.
- Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International, Inc.
- Islamy, M.I. 2001. *Policy Analysis*. Universitas Brawijaya, Malang.
- John B.C.Jr. 2005. "Kebijakan Sosial Posmodern" dalam David Ray Griffin (Ed.) *Visi-visi Posmodern: Spritualitas dan Masyarakat*. Pustaka Filsafat.
- Jones, O.C. 1977. *An Introduction to The Study of Public Policy*. Massachusetts: Dexbury Press.
- Kartasasmita, G. *Etika Birokrasi Dalam Administrasi Pembangunan; Tantangan Menghadapi Era Globalisasi (manuscript)*, 1996
- Keban, Y. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Issue*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kei H.A.T. and Coates, P. 2002. *Citizen Participation: Legitimizing Performance Measurement as a Decision Tool*. Government Finance Review.
- Kencana, I. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Keputusan MENPAN No 25/KEP/M PAN/2/2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat.

- Kumorotomo, W. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketa pada Masa Transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kumorotomo, W. 2002. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Lewis, L.B.R. 1990. *Managing Services Quality in Date*, BG (Ed), *Managing Quality*, 2 Edition, New Jersey, Prentice Hall.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan RI. 2000. *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan RI. 1999. *Pengukuran Kinerja Injstansi Pemerintah*.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan RI. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*.
- Moekijat. 1995. *Analisis Kebijaksanaan Publik*. Bandung: Mandar Maju.
- Nugroho, D.R. 2003. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Gramedia.
- Osborn, D., and Plastrik. 1997. *Banishing Bureacracy (The Five Strategy for Reinventing Government)*, Addison-Wesley Publishing, Inc. New York.
- Osborn, D., Plastrik., and Peter, H. 2004. *The Price of Government, Getting the Result We Need In An Age of Permanent Fiscal Crisis*, Cambride, MA: Basic Books

Daftar Pustaka

- Osborn, D., Plastrik., Peter, H., and T Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is trasforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Perry, J.L. 1989. *Handbook of Public Administration*. San Fransisca,CA: Jossey- Bass Limited.
- Shafritz, J.M., dan E.W.Russell. 1997. *Introducing Public Administration*. New York, N.Y.
- Rasyid, R. 1998. *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Rayner, M. 1997. *Local Government: Where democracy is born*, dalam *Local Government Focus* akses via internet www.locgov.focus.aus.net/1997/december/where.htm
- Riggs, W.F. 1994. *Administrasi Pembangunan, Sistem Administrasi Dan Birokrasi*, Luqman Hakim (penterj.). Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Riyadi. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Rosen, B. 1982. *Holding Government Bureaucracies Accountable*. Boston: Praeger Publisher.

- Sabhlok, S. 1997. *Six Propositions and Recommendations on Bureaucratic Corruption in Government Organisations of Less Developed Countries*. Econ Paper. No 537 University of Southern California, Spring.
- Sarundajang, S.H. 2001. *Pemerintahan Daerah Di Berbagai Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemimpinan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Tarsito.
- Setyodarmodjo, S. 2000. *Public Policy; Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah. Cet. Kedua*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Silalahi, O. 1989. *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soenarko. 2000. *Public Policy*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Strauss, A., and Yuliet, C. *Basics of Qualitative Research. Grounded Theory; Procedures and Techniques*. London: Sage Publications.
- Tamin, F. 2004. *Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Blantika.
- Tangkilisan, S.H.N. 2003. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Bala-irung & Co.
- Tarigan, A. 2005. *Mencermati Dampak Kebijakan Publik dalam Program Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: UI.

Daftar Pustaka

- Tjokroamidjojo, B. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Pustaka LP3ES Indonesia.
- Tjokroamidjojo, B. *Reformasi Birokrasi ke Arah Good Governance*, Bisnis dan Birokrasi Nomor 1/Volume 1 Juli 2000.
- Topatimasang, R., Mansour, F., dan Toto, R. 2001. *Merubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- UNDP. 1997. *Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita*. Jakarta.
- Van der Hart, HWC. 1991. *Government Organizations and their Customers in the Netherlands: Strategy, Tactics and Operations*. European Journal of Marketing. V 24 (7)
- Wibawa, S. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Widodo, J. 2001. *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendikia.
- Widyaningrum, N. 2001. *Metode Evaluasi Dampak Kegiatan Pembiayaan Lembaga Keuangan Mikro* dalam Jurnal Analisis Sosial. Vol. 6. No. 3. Desember, Akatiga, Jakarta.

- Winarno, B. 2007. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- World Bank kerjasama dengan Bappenas. 2006. *Studi Evaluasi Dampak Kebijakan Program Pemberdayaan Masyarakat*, Direktorat Otonomi Daerah Bappenas Jakarta.
- Zuhar, S. 1993. *Administrasi Program dan Proyek Pembangunan*. Malang. IKIP Malang.